

No. 1 novembro 2023

mosaico

E C O N Ô M I C O



REVISTA DO PET
ECONOMIA DA UFCG

Explorando as Fronteiras do Conhecimento Econômico

ISSN 3085-6817

Revista Mosaico Econômico

A Revista Mosaico Econômico é um periódico criado e mantido pelo Grupo PET – Economia da UFCG.

Conselho Editorial

Águida Cristina Santos Almeida

José Lourenço Candido

Luíza Dantas de Souza Lima Teixeira

Karla Vanessa Batista da Silva Leite

Organizadoras

Águida Cristina Santos Almeida

Karla Vanessa Batista da Silva Leite

UFCG/CH/UAEF/PET – ECONOMIA

Mosaico Econômico [recurso eletrônico]. Karla Vanessa Batista da Silva Leite; Águida Cristina Santos Almeida (orgs.) No. 1; Campina Grande; 2023; p. 142.

Eletrônica Anual

Artigos Acadêmicos

ISSN 3085-6817

1. Economia - Periódico. 2. Ciências Humanas. I. Almeida, Águida Cristina Santos; Leite, Karla Vanessa Batista da Silva. Mosaico Econômico.

Apresentação

O ano de 2023 pode ser considerado um marco especial para o Programa de Educação Tutorial em Economia (PET – Economia) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), pois restabelece a publicação da sua revista eletrônica, agora, intitulada *Mosaico Econômico*. A revista representa para o coletivo do PET um espaço privilegiado, pois permite que os artigos científicos produzidos pelos petianos (as) e seus orientadores (as), professores da Unidade de Economia e Finanças (UAEF) da UFCG, sejam publicados e alcancem um número maior de leitores, o que figura como uma importante conquista acadêmica.

Além de ser um espaço de divulgação dos trabalhos produzidos pelos petianos (as), a publicação que ora vai se vislumbrando pode abrigar trabalhos acadêmicos dos (as) demais discentes e docentes do curso de Economia, que assim desejarem, já que a mesma se propõe ir além dos ‘muros’ do PET, transbordando para todo o curso de Economia da UFCG. Dessa forma, será possível a ampliação e multiplicação dos frutos do conhecimento e das reflexões acerca de economia, política, sociedade, dentre outros temas de relevância científica e acadêmica no campo das ciências humanas.

Mas, como se chamaria a nossa revista? A resposta a essa questão tão importante permitiu momentos de descontração e interação entre o grupo. Em um primeiro momento, os petianos (as) foram chamados (as) para sugerir nomes para a revista. A fim de compor um registro histórico, seguem as sugestões: *Mosaico Econômico* – Inácio Neto; *Transcendendo a Economia* – Iago Ricardo; *Ágora Econômica* – Rafael Tavares. Após os nomes apontados, fez-se uma enquete, que resultou na vitória da proposta **Mosaico Econômico**. Estava nascendo a nossa revista.

Dando continuidade ao legado que se almeja construir, a partir desse ponto de partida aqui compilado, levou-se para a assembleia da Unidade de Economia e Finanças a proposta da revista e a constituição de um corpo Editorial para promover sua estruturação. De forma voluntária, o corpo Editorial foi composto pelos (as) seguintes docentes: Águida Almeida, Karla Leite, e Lourenço Candido. Cabe destacar que a arte da capa da revista foi produzida pelo petiano Fernando Dionisio.

O retorno da publicação provocou mobilização e movimentação, no Grupo, motivando os (as) petianos (as) a concluírem seus artigos científicos, para que os

mesmos pudessem compor essa primeira edição da revista. Apesar dos esforços empenhados, a primeira edição contará apenas com o trabalho acadêmico de cinco, dos 13, petianos (as) e um trabalho acadêmico da professora tutora.

Os temas tratados nessa primeira edição, apesar de suas particularidades, conversam entre si. No que diz respeito ao período da pandemia do COVID-19, há dois trabalhos importantes: um que trata sobre a insegurança alimentar que parte considerável da população experimentou e outro que discute sobre como as lojas de departamento buscaram inovar para lidar com a realidade imposta pelo período pandêmico. O desenvolvimento econômico brasileiro não ficou de fora. O tema foi abordado através da perspectiva de Celso Furtado, assim como por meio de uma discussão sobre o Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS). Por fim, foram discutidos três temas também importantes, a saber: o comportamento da inflação brasileira, no período recente, a partir de uma interpretação heterodoxa; a economia ecológica e o protecionismo econômico.

Assim sendo, após o esforço empenhado ao longo de todo o ano de 2023, através de um trabalho que envolveu muitos braços e mentes, é com imensa satisfação que a revista **Mosaico Econômico** se apresenta à comunidade acadêmica da UFCG e à sociedade em geral. Os eixos estruturantes da revista são: o estímulo à diversidade, a preservação das diferentes subjetividades, a manutenção e reforço da visão crítica, o estímulo ao pluralismo teórico-metodológico, com ênfase especial às teorias e abordagens que se prestam a fazer as construções analíticas e empíricas com base numa visão crítica e ampla encarando a economia, antes de tudo, como uma ciência moral.

Por fim, o corpo editorial da revista **Mosaico Econômico** encerra a breve apresentação com votos de boa leitura. Que os artigos aqui contidos possam contribuir para ampliar a compreensão e visão crítica dos leitores que conseguirmos alcançar. Vida longa à mais nova produção acadêmica, que emerge no coletivo do grupo PET – Economia com o apoio da Unidade Acadêmica de Economia e Finanças da UFCG.

Campina Grande, 06 de novembro de 2023.

Águida Cristina Santos Almeida
Tutora do PET – Economia/UFCG

Sumário

<i>Inovações na gestão das lojas de departamento brasileiras no contexto pandêmico: um estudo de caso sobre C&A e Renner</i>	<i>6</i>
<i>A insegurança alimentar no Brasil e a inflação de alimentos no período da pandemia do Covid-19: uma breve reflexão de suas causas</i>	<i>25</i>
<i>A relação desenvolvimento e subdesenvolvimento sob a ótica de Celso Furtado</i>	<i>48</i>
<i>O conceito de complexo econômico industrial da saúde como pilar de um projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil</i>	<i>63</i>
<i>O fenômeno inflacionário recente à luz das teorias heterodoxas: o caso brasileiro.....</i>	<i>92</i>
<i>Economia Ecológica e Economia do Bem viver.....</i>	<i>113</i>
<i>Uma releitura do Tratado de Methuen a partir de perspectiva econômica protecionista</i>	<i>132</i>

Inovações na gestão das lojas de departamento brasileiras no contexto pandêmico: um estudo de caso sobre C&A e Renner¹

Iago Ricardo dos Santos Silva²

Luíza Dantas de Souza Lima Teixeira³

RESUMO

O estudo busca realizar uma análise sobre as diferentes inovações implementadas nas lojas de departamento C&A e Renner no Brasil no período pandêmico e compreender o porquê da existência de inovações diferentes em lojas inseridas no mesmo ramo de negócio. Para isso realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental para analisar a inovação como fator impulsionador do crescimento econômico e a partir dessa reflexão, analisar comparativamente as empresas acima mencionadas quanto as estratégias inovativas na pandemia. As duas empresas adotaram caminhos de inovação distintos, mas que estão relacionados a busca do conhecimento hábil, para se adaptar ao cenário totalmente adverso.

Palavras-Chave: Inovação. Pandemia. Renner. C&A.

1. Introdução

Lojas de departamento são estabelecimentos comerciais que vendem uma grande variedade de produtos, desde roupas e acessórios até eletrodomésticos e móveis, em diferentes seções dentro de um mesmo espaço físico. Essas lojas se caracterizam por oferecer aos consumidores uma experiência de compra conveniente, diversificada e integrada, permitindo que eles encontrem tudo o que precisam em um só lugar. Além disso, as lojas de departamento costumam oferecer serviços adicionais, como cartões de crédito próprios, programas de fidelidade, assistência técnica, entrega em domicílio, entre outros.

Devido ao impacto global da pandemia, pode-se visualizar diversas mudanças e adaptações que foram feitas pelas empresas pelo mundo todo para garantir a

¹ Trabalho escrito no âmbito da atuação no Programa de Educação Tutorial – PET, do curso de Ciências Econômicas da UFCG.

² Aluno do Curso de Ciências Econômicas e integrante do Programa de Educação Tutorial (PET-Economia) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

³ Professora da Unidade Acadêmica de Economia e Finanças (UAEF), do Centro de Humanidades, da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG).

sobrevivência diante da crise. Assim, nosso objetivo será analisar como essas mudanças impactaram, especialmente para o mercado de Varejo e Lojas de Departamento, no que diz respeito à gestão empresarial e modelo de pensar o negócio efetivo dessas companhias. Para tanto, devemos fazer uma breve introdução histórica aos conceitos já conhecidos de gestão e inovação que em geral, se aplicam aos momentos de crise. Ao fazer essa revisão histórica, observou-se o cenário atual e tentou identificar as teorias explicativas marxista e evolucionistas sendo perceptivelmente utilizadas como estratégias inovativas pelas Lojas de Departamento. As duas lojas de departamento, C&A e Renner aderiram métodos diferentes para se adequar a essa crise.

2. Breve reflexão histórica sobre os caminhos da Inovação

A tecnologia tem se tornado, ao longo dos anos, um dos principais elementos para o desenvolvimento das economias. Segundo Tigre (2006), até o ano 1600 a tecnologia era dominada pelos chineses. Esses foram responsáveis pelas invenções do papel e da pólvora. Bem como, pode-se verificar o desenvolvimento da ciência pelos Árabes que herdaram a álgebra e geometria dos Gregos. Segundo este mesmo autor, a partir do séc. XVII, a Europa começou a absorver os conhecimentos do Oriente e começou a liderar o conhecimento científico global. Por meio do desenvolvimento das navegações, houve uma grande absorção de conhecimentos advindos de outros povos e culturas. Além deste fato histórico, houve também o desenvolvimento do método científico, criado por *Galileu Galilei*, o qual modificou o objetivo da ciência que normalmente era explicar fenômenos naturais, apresentava-se como uma ideia filosófica. Através deste método científico, houve um avanço do nível do progresso científico ocidental.

Landres (1969) *apud* Tigre (2006), aborda que o processo de mudança econômica nada mais é que o processo de substituição de métodos ineficientes utilizados. Para que haja mudança tecnológica são necessários: aperfeiçoamento das técnicas atuais e aumento dos investimentos. Essa combinação de fatores e incentivos levaram os empresários a aceitarem mudanças e também a diminuição da resistência dos trabalhadores ao processo de mecanização, observado no primeiro momento da Revolução Industrial. Interessante observar que as grandes inovações realizadas na máquina a vapor foram a redução do peso e do tamanho. Esse tipo de inovação se

tornou uma tendência observada até os dias atuais, resultando na nanotecnologia, por exemplo. Como uma forma de entender os primeiros processos de inovação e sua importância, abordar-se-á neste trabalho a primeira Revolução Industrial e um breve resumo sobre o pensamento teórico clássico e neoclássico da tecnologia, bem como uma pequena reflexão acerca dos Schumpeterianos que estudam de forma mais avançada, os impactos da tecnologia. Através dessas teorias, pode-se entender os impactos desta variável na mudança econômica.

2.1 Primeira Revolução Industrial

Segundo Tigre (2006), a primeira Revolução Industrial ocorrida no século XVIII proporcionou um grandioso aumento da produtividade, fator divisor de águas para as inovações tecnológicas e organizacionais. Anteriormente à eclosão da Revolução Industrial, a principal atividade econômica era a agricultura, baseada no trabalho cooperativo, conhecido como *Guildas*, que permitia um sistema hierárquico de aprendizado do mestre para o aprendiz. A quantidade produzida estava em função do número de trabalhadores e matéria prima. Para aumentar a produção, seria necessário aumentar o número de trabalhadores, insumos e oficinas.

Com a Revolução Industrial, esse ciclo foi rompido, pois houve a substituição dos métodos utilizados na produção. Processos de inovação inicialmente focados na indústria têxtil gerou posteriormente um aumento na produtividade e no crescimento econômico. As primeiras inovações da revolução industrial foram mudanças práticas feitas através de experiências empíricas, realizadas por carpinteiros, mecânicos e ferreiros. A ciência não possuía objetivo de aumentar a produtividade para atender as necessidades humanas. (TIGRE, 2006).

Mas isso mudou com a criação das ‘‘fábricas de invenções’’ criada por *Thomas Edison*. Essas tinham como objetivo a aplicação de métodos e conhecimentos científicos atrelados ao desenvolvimento de novos produtos e processos. Isto foi possível devido ao surgimento de um mercado capitalista que trouxe poder de consumo, resultado das mudanças advindas da revolução industrial. Porém, o impacto da ciência de forma direta no progresso técnico começou através dos elementos teóricos além do campo visível, como eletromagnetismo e reações químicas. (TIGRE, 2006).

Para esse mesmo autor, a Revolução Industrial não apenas proporcionou máquinas que automatizam o trabalho humano, mas também, mudanças na forma de organização da produção, com objetivo de capacitar e especializar os trabalhadores.

Ainda segundo Tigre (2006), o principal objetivo das inovações da indústria têxtil foi a aceleração da produção, que posteriormente gerou uma problemática de sequência de desafio e resposta. As inovações feitas em uma determinada etapa da produção, obriga as outras etapas subsequentes a inovarem para manter a produção equilibrada. Nenhuma inovação chega perfeita a indústria, são necessárias inúmeras modificações e ajustes para que as inovações sejam aplicadas.

Diante dessa problemática, Tigre (2006), aborda a mais icônica invenção da primeira revolução industrial, a máquina a vapor, que começou com um cilindro acoplado nas máquinas que esquentava com 1% de eficiência (100 unidades de carvão geram 1 unidade de calor) e por conta disso, começaram a usar carvão mineral no lugar do vegetal (pois este continha mais mineral). Esse cenário modificou-se quando *James Watt* trabalhou para melhorar a eficiência para que a máquina reutilizasse o calor gerado. Uma vez que essa inovação foi aprimorada, ela se tornou mais eficiente e com função comercial. A partir dessa melhoria na máquina a vapor foi um sucesso e começou a ser usada também em transportes marítimos e ferroviários, tudo isso resultado da combinação de inovações e redução do seu peso e tamanho.

Além das inovações, pode-se também mostrar que a revolução industrial tornou a sociedade mais liberal e aberta ao capitalismo. Modificou os investimentos em diversas áreas como transporte, bem como a forma institucional dando visibilidade e incentivo para os empresários. (TIGRE, 2006).

A partir dessas mudanças, teorias econômicas foram construídas para entender as mudanças sociais que se passavam aqueles anos. Diante disso, o próximo tópico discutirá as principais contribuições dos autores clássicos da economia sobre a inovação.

2.2 *Pensamento teórico clássico e neoclássico da tecnologia*

Segundo Tigre (2006), Adam Smith reconhece que a mudança tecnológica causa aumento da produtividade e isso poderá resultar em crescimento econômico, O aumento da produtividade acontece via divisão do trabalho e aprimoramentos da maquinaria.

Smith acreditava que a especialização do trabalhador impulsionava em gerar inovações, pois este era um resultado de um processo empírico do trabalhador que desenvolve novas técnicas ao repetir a mesma atividade inúmeras vezes. Para Smith, a divisão do trabalho é realizada de três formas diferentes: a primeira sendo a repetição do trabalho na mesma função ao decorrer dos anos, tornará mais rápido o processo e o mesmo desenvolverá técnicas para acelerar a execução da mesma; a segunda é que a especialização evita o deslocamento ao longo da fábrica e reduziria o tempo para a troca de ferramentas, que depois veio a se tornar a linha de montagem; terceira seria que o incremento de máquinas adequadas para cada função aumentaria a produtividade, aumentando o ritmo de trabalho e a incorporação de trabalhadores menos habilitados fisicamente.

Segundo Tigre (2006), David Ricardo concorda com Smith no sentido de que o aumento de capital é a principal fonte de crescimento econômico, mas o mesmo introduz que as novas máquinas substituem o trabalho humano, gerando desemprego. Ricardo fez a primeira análise econômica na questão substituição de trabalhadores, abordando a perda de empregos e salários dos trabalhadores.

Na segunda metade do Século XIX ocorre um aumento na profundidade do processo da revolução industrial, o que é chamado de Segunda Revolução Industrial que decorre de décadas de inovações tecnológicas na máquina a vapor. Aprimoramentos foram realizados nas áreas da metalurgia pelo uso do aço, a indústria têxtil substituiu as energias hidráulicas e humana pela máquina a vapor. Além disso, mudanças institucionais foram feitas nas áreas jurídica, financeira e política, de forma a auxiliar o avanço do crescimento tecnológico. Nessa mesma época surgem dois pontos de vista sobre indústria e tecnologia, a marxista retomando a teoria do valor do trabalho de Smith e Ricardo e do outro lado começa a surgir a teoria neoclássica, a partir dos princípios teóricos de equilíbrio geral estabelecidos por Léon Walras. (TIGRE, 2006).

As principais inovações, segundo Tigre (2006), na Segunda Revolução Industrial, foi que a Grã-Bretanha se tornou a maior superpotência devido a seu pioneirismo industrial, responsável por 40% das exportações mundiais de produtos manufaturados. Os Estados Unidos possuíam apenas 6% (1880) das mesmas exportações. Em consequência ao modelo de operação dessas firmas britânicas serviram como referências de análise teórica tanto de Marx, quanto de *Walras* e *Marshall*. A

Inglaterra era o modelo de excelência que todos observavam para aprender com sua experiência.

Outro tipo de inovação ocorreu no início do século XIX, segundo Tigre (2006), foram os aprimoramentos nos setores marítimos e de transportes. Essas inovações no sistema de transporte foram estimuladas pelo aumento da demanda e da unificação de mercados internos nacionais. A partir deste momento iniciou-se a construção de estradas para permitir o transporte de carroças, e aproveitando as vias fluviais, usando a construção de canais e eclusas. As estradas de ferro demoraram mais tempo para se desenvolver, pois essas dependiam de uma série de inovações complementares na tecnologia do vapor, na indústria mecânica. Os impactos das ferrovias não podem ser subestimados, possibilitam integrar mercados que antes eram isolados devido aos altos custos de transporte e adicionar novas fontes produtoras de matérias primas e alimentos. Dessa forma, também se criou uma demanda gigante por ferro, que serviam desde para fazer trilhos e rodas, até motores e máquinas complexas impulsionando a metalurgia e a indústria mecânica.

Segundo Tigre (2006), outro campo com intensa onda de inovação foi a Industrial têxtil, por volta dos anos 1870. A Inglaterra já tinha substituído os teares manuais e a maioria dos moinhos hidráulicos tinham sido substituídos por máquinas automáticas a vapor. A partir desse momento, o desafio era aumentar a produção por meio de inovações mecânicas incrementais e soluções para gargalos, que surgiam ao longo da cadeia produtiva. As áreas de fiação e tecelagem de algodão e lã entraram num processo de inovação contínua que aumentavam a produtividade de forma contínua essa indústria era auxiliada pelos avanços na metalurgia do ferro, para desenvolver máquinas mais precisas, com maior potência e com transmissão mais eficiente. A automação causou novos saltos de produtividade e aumentou o processo de substituição de mão de obra, no processo da preparação do fio as máquinas melhoradas se espalharam com muita rapidez e praticamente extinguindo a tendência da arte manual.

Para a indústria de Ferro e aço, segundo Tigre (2006), pode-se observar fatores de competitividade muito diferentes das da indústria têxtil. Apresentam menor diversidade de matérias primas e produtos finais e a localização definida pela disponibilidade de recursos naturais. Para Landes (1969) *apud* Tigre (2006), o principal fator que tornou a metalurgia competitiva foi o uso do combustível mineral. A oferta da madeira reduzia quanto mais se utilizava, assim como a dispersão forçada para ir até

esse recurso natural e a limitação capacitiva dos fornos que queimam esse material, tornaram a fundição de carvão vegetal inviável do ponto de vista econômico. Nesse cenário, o combustível feito a partir do carvão mineral, permitiu um aumento contínuo no tamanho do equipamento e das usinas, não foram aperfeiçoamentos tecnológicos revolucionários, porém permitiram de forma individual uma grande transformação.

O Panorama Institucional da segunda Revolução Industrial foi, segundo Tigre (2006), que apesar da máquina a vapor revolucionar o processo produtivo, não possibilitou um aumento significativo nas escalas de produção. Faltavam recursos técnicos e financeiros para promover investimento em equipamentos e desenvolver formas de organização que conseguissem manter uma produção em massa e com qualidade. E por outro lado tinham as chamadas economias externas, que eram empresas que se especializam em produzir produtos para o mercado local, e não de uma utilização mais eficiente dos recursos produtivos da firma.

Neste contexto, observam-se as contribuições do filósofo Karl Marx, o mesmo também observou os impactos do desenvolvimento da tecnologia. Segundo Tigre (2006), para Marx, o investimento em tecnologia (máquinas) seria a busca para reduzir a quantidade de trabalho e aumentar os lucros. Sendo assim, o capitalismo é considerado um processo essencialmente revolucionário, movido pelo progresso técnico. A mudança tecnológica, é um elemento fundamental na obra de Marx, tanto pelo avanço que tem no avanço da sociedade, quanto nos impactos dos processos trabalhistas. A tecnologia, para Marx, é um elemento endógeno que estava presente nas relações produtivas e no processo de valorização do capital. Sendo assim, não se pode compreender a economia capitalista, sem que se entenda a lógica da mudança tecnológica, pois a “burguesia em si não poderia existir sem revolucionar constantemente os meios de produção” (TIGRE, 2006, pág.37).

Para Tigre (2006), a base técnica necessária para o processo de acúmulo do capital, para o filósofo Marx, são as inovações em bens de capitais e o aprofundamento da divisão social. As empresas capitalistas buscam a todo custo aumentar o trabalho excedente (Mais-Valia) por meio do aprimoramento do processo produtivo e do processo de inserção das máquinas que trocam o “trabalho vivo” pelo “trabalho morto”. A observação de como funciona o processo tecnológico levou o filósofo a descrever de forma detalhadamente como as máquinas funcionam para então revelar suas implicações econômicas e sociais.

Marx compreendia que a inovação é uma forma de obter um monopólio temporário sobre uma técnica superior ou produto diferenciado. Uma empresa desenvolve um novo processo de produção, irá diminuir o valor unitário ou o preço da mercadoria no curto prazo. Esse sucesso da inovação impulsiona, de forma inevitável, copiadores, que, por meio da concorrência, baixaram o valor do produto. Esse pequeno momento de monopólio temporário levaria a empresa inovadora a obter lucro acima dos demais e o seu acúmulo de capital em escala maior que seus concorrentes (o que Marx denominou de super-lucro).

Com relação aos impactos sociais, para Marx, conforme Tigre (2006), a tecnologia permite ao capital aumentar sua exploração da força de trabalho, usando a lei de oferta e demanda, ao poupar mão-de-obra, o capital diminui sua demanda e por consequência os salários. O processo de automação gera um exército industrial da reserva, disposto a aceitar menores salários e piores condições de trabalho. A substituição da força humana pela força motriz na indústria permitiu o emprego de mulheres e crianças, porque o custo para o capital é menor.

A visão dos Neoclássicos, segundo Tigre (2006), no século XX, se difere tanto da visão clássica, principalmente a marxista, pois nega o valor-trabalho, e usa a utilidade como premissa. A utilidade de cada bem é a capacidade de satisfazer as necessidades humanas, baseadas no comportamento dos indivíduos e nas condições de equilíbrio. Ao definir a economia, como aquela que aloca recursos escassos para necessidades ilimitadas, a economia clássica busca entender como as nações crescem, focados no fator determinante do desenvolvimento. Essa mudança de foco do agente da economia, levou a uma negligência da tecnologia no processo de crescimento. Levando assim, a formação de um modelo que não reconhece questões de estudos empíricos sobre a firma.

Léon Walras, segundo Tigre (2006), procurou entender a economia de forma lógica, criando um modelo matemático de equilíbrio geral, ele propõe um mecanismo que todos os preços e quantidades são determinados de forma única. A lei de oferta procura determinar os preços e quantidades produzidas, funcionando de forma automática na regulação da economia. Marshall (1890) apud Tigre (2006), aperfeiçoa o modelo de Walras, adicionando equilíbrios parciais, ele não enxergava a economia como um modelo matemático irrefutável, ele reconhecia que era um modelo idealizado

de um funcionamento da firma, a partir de observações feitas em firmas típicas dessa época.

Apesar de existir a visão Marshalliana, a que domina a doutrina Neoclássica e a visão Walrasiana que trata a firma como um agente individual que busca a maximização de lucro, e não reconhecem como uma entidade coletiva, cheia de objetivos e regras diferenciadas. A firma não tem autonomia, a estrutura de mercado se impõe a ela, que consideram a disponibilidade de informações, a capacidade perfeita de cálculo e a incerteza probabilidade, a empresa é como um autômato, programada uma vez para sempre. A questão da mudança tecnológica foi deixada de lado pela ortodoxia, e agora se focam em questões de equilíbrio geral, a microeconomia virou um estudo sobre formação de preços e a macroeconomia foi em busca de questões de inflação e desemprego, observando a ciclicidade desses processos.

2.3 As contribuições dos estudos sobre tecnologia para Schumpeter e Neo-Schumpeterianos

A teoria desenvolvida por Schumpeter (1911) é claramente baseada na visão tecnológica Marxista. A teoria do desenvolvimento das empresas e concorrência é muito semelhante à teoria de superlucro. Porém, Schumpeter usa essa teoria para explicar e defender o capitalismo, sendo revolucionário nesse aspecto. Qual o momento histórico no qual a teoria está se desenrolando?

Segundo (Tigre 2006), ocorreu uma revolução tecnológica no século XX, que é marcada pelo desenvolvimento e difusão das Tecnologias de Informação e Comunicação, as chamadas TICs. Diferente do Fordismo que usava muita energia e materiais, essa é intensiva em informação e conhecimento. Essa mudança de paradigma é caracterizada pela trajetória de inovações baseadas na aplicação da microeletrônica e busca por novos materiais. Nesse contexto as ideias Schumpeterianas são retomadas e surgem conceitos de cunho institucionalista que dão destaque a visão sistêmica entre a empresa e o ambiente externo, como a condição de seu desempenho tecnológico e competitivo.

Para Tigre (2006), a origem das teorias econômicas evolucionárias ou Neo-schumpeterianas possuem uma dupla origem. Por um lado, Freeman (1974) *apud* Tigre (2006) traz à tona o estudo de ciclos econômicos de Schumpeter (1911), que

demonstram que a difusão das inovações está no centro dos movimentos cíclicos da economia mundial. De outro, Nelson e Winter (1982) apud Tigre (2006), iniciaram uma linha investigativa, apoiada em Schumpeter (1911), adicionando conceitos advindos da biologia evolucionista e buscando incorporar a questão tecnológica nas teorias da firma. As teorias evolucionárias possuem três princípios, resumidos por Tigre (2006): primeiro, a dinâmica econômica é baseada em inovações em produtos e processos nas novas formas de organização da produção, situação que finda a provocar instabilidade no sistema econômico, alternando períodos de crise e de prosperidade. Segundo a visão dos agentes que é constituída de indivíduos e firmas com características individuais próprias. A capacitação de uma empresa é o resultado do processo de aprendizado ao longo das interações com o mercado e novas tecnologias, permitindo assim o estabelecimento de novas rotinas e dinâmicas. Terceiro, rejeitam equilíbrios de mercado de qualquer origem, pois não se é possível alcançar o equilíbrio em ambiente coletivo de flutuações de agentes individuais com rotinas e capacidades diferentes.

A competitividade de uma empresa em uma atividade particular é definida para os evolucionistas como o conjunto de competências tecnológicas diferenciadas de ativos complementares e de rotinas. Essas são geralmente tácitas e não transferíveis, o que torna a firma única. (TIGRE, 2006).

Ainda segundo Tigre (2006), a aprendizagem, para os Neoschumpeterianos, é definida como um processo repetido e experimentado várias vezes, é cumulativa e coletiva (para as firmas) e dependente de forma fundamental das rotinas organizacionais, sendo codificadas (transformada em conhecimento científico) ou tácitas (tentativa e erro), as rotinas compõem um fator determinante das firmas.

Uma vez explicitadas as principais contribuições a respeito da tecnologia para o crescimento econômico, a próxima etapa deste artigo será analisar o período da Pandemia do Covid-19, período em que diversas empresas precisaram se reinventar, através de meios tecnológicos, para permanecerem no mercado e gerando lucros.

2.4 A Pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2)

Segundo *World Inequality Report* (2022), o surgimento da Covid 19, uma doença extremamente contagiosa e infecciosa, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), surgiu na China e foi confirmado em 7 de janeiro de 2020. Gerou inúmeros

impactos na saúde e na economia global. Resultado do espalhamento do vírus para outros países, de forma rápida, tornou-se um surto de pandemia reconhecido pela Organização mundial de saúde (OMS).

A falta de conhecimento científico sobre a doença, forma de contágio, sua alta velocidade de propagação e capacidade de provocar mortes em populações vulneráveis, houve a necessidade de usar políticas como o *lockdown* (isolamento social) e o distanciamento social para minimizar os impactos e a transmissão do vírus. No caso do Brasil, segundo World Inequality Report (2022), a utilização dessas estratégias afetou, diretamente, o mundo dos negócios, fazendo com que muitas empresas que atuavam em atividades não essenciais, fechassem suas portas.

Este cenário, contexto da pandemia, transformou o pensamento e a forma de trabalho de muitos empreendedores. Os mesmos precisaram se reinventar e pensar em uma nova forma de conduzir suas empresas, visando a sua adaptação e sobrevivência no mercado. Sendo assim, mesmo inseridos em um contexto de crise, alguns empreendedores identificaram novas oportunidades de negócio, através de soluções inovadoras em resposta às dificuldades enfrentadas.

Assim, de acordo com o processo de destruição criativa, analisado e desenvolvido por Schumpeter (1961), a destruição dos processos antigos, ou seja, modelos tradicionais de compra e venda pelas lojas, foram ajustados através da criação dos novos métodos, formas de organização online e inovações feitas para se adaptar a esse contexto de pandemia.

O empreendedorismo desempenha um papel importante na criação e no crescimento de empresas, na geração de emprego e renda, ao passo que as ações empreendedoras também contribuem para o desenvolvimento de inovações em seus negócios. Dessa forma, para Schumpeter (1911) as alterações que são feitas no setor de produção, as adaptações ocasionam mudanças no âmbito do consumo, pois os consumidores, por consequência, adaptam-se aos novos hábitos de compra, assim, essa é uma forma que a sociedade apresenta para recompensar o empresário pela sua inovação, resultando em lucro extraordinário.

Dessa forma, para Schumpeter (1961), os empreendedores seriam os responsáveis pelo desenvolvimento econômico, uma vez que promovem o rompimento da economia em fluxo circular para uma economia dinâmica, competitiva e geradora de novas oportunidades e inovações. Portanto, a necessidade de empreender e inovar são

demandas constantes na economia e na sociedade, sendo ambos movimentos considerados como motores do próprio sistema capitalista (SCHUMPETER, 1961). Por isso, a partir dessa análise, no próximo tópico, buscar-se-á perceber as principais mudanças no cenário brasileiro, durante o período da pandemia, nas lojas de departamento. Os caminhos inovativos que essas empresas traçaram para enfrentar a crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19.

3. Inovações realizadas durante o período da pandemia nas lojas principais lojas de departamento no Brasil

3.1 O caso da C&A

A C&A é uma empresa holandesa fundada em 1841. Chegou ao Brasil em 1976 como uma loja de departamento do varejo de moda. Sua principal característica é vender as últimas tendências da moda a preços “acessíveis”, preços populares. Porém, ocorreu um processo transformativo institucional, durante a pandemia do COVID-19, as instituições decretaram a permanência das pessoas nas suas residências em prol da saúde pública. Essa mudança criou um novo cenário para as empresas se adaptarem, dessa forma pela teoria schumpeteriana, essas empresas precisaram desenvolver processos inovativos para melhor adaptar a essa situação sanitária. A partir disso, o modelo de loja de departamentos precisou passar por mudanças para poder se manter funcional nesse novo cenário.

O diretor da C&A no Brasil, Paulo Correa, numa entrevista ao Valor Econômico, revelou o modelo que a empresa resolveu seguir para se adaptar às mudanças que ocorreram na pandemia. Segundo ele, a empresa pretende ir de uma loja de departamento para uma *fashion tech*, que são empresas que utilizam a tecnologia para inovar e otimizar processos no setor da moda, desde a criação até a venda de roupas e acessórios. Elas podem oferecer soluções digitais e sustentáveis para o mercado como roupas virtuais, avatares, inteligência artificial, big data e *blockchain*. (Vogue Bussines, 2021).

Essas mudanças ocorreram devido a um grande aumento no setor de *e-commerce* (comércio eletrônico) que teve um aumento de 60% quando comparado com o ano de 2020 revelando a tendência desse mercado, após as vendas eletrônicas de roupas, sapatos e acessórios da C&A tiveram um aumento de 3% durante a pandemia e

passaram representar 17% da renda líquida da empresa, sendo mais de 1 bilhão de reais no primeiro trimestre de 2021. (Folha de São Paulo, 2021)

Além disso, para se consolidar como uma *fashion tech* a empresa no primeiro semestre de 2021, investiu 112 milhões de reais no digital e tecnologia, representando um aumento de 261,5% em comparação com o ano anterior. A empresa também pretende investir em inteligência artificial, para aprimorar seu algoritmo de recomendação, para facilitar o uso do aplicativo pelo consumidor usando o aplicativo através de recomendações baseadas em pesquisas anteriores, refinando a busca. (Ibidem, 2021)

O diretor da C&A compreende que as empresas devem se adaptar ao mercado, não para competirem entre si, mas para oferecer melhores serviços aos consumidores. O mesmo ainda ressalta a importância do cliente multicanal, ou seja, o cliente que compra nas lojas físicas e online. Esse cliente multicanal gasta cerca de duas vezes mais que a média dos clientes, então a empresa precisa inovar para atendê-lo da melhor forma possível.

Dessa maneira, a C&A criou o programa C&A&VC, que é um programa que notifica os clientes por meio da rede social *Whatsapp*, sobre promoções, liquidações e pré-vendas, todos esses fatores aumentam a incidência das compras. Outra decisão que chama a atenção, foi a decisão de adotar as chamadas coleções cápsulas, que são coleções temporárias, anunciadas semanalmente com as novidades mais recentes do mundo da moda. Essas coleções são limitadas e estão disponíveis por um curto período de tempo de uma semana o que gera um sentimento de ‘exclusividade’. (Ibidem,2021).

Concluindo que o caminho inovativo tomado pela C&A para se tornar uma *fashion tec*, através do incremento de tecnologia está seguindo uma tendência que se consolida no mercado global, acompanhando as tendências adotadas por alguns dos aplicativos consolidados no mercado de varejo da moda internacional

3.2 O caso da Renner

A empresa surgiu em 1912, quando o alemão Antônio Jacob Renner veio para o Rio Grande do Sul. A partir de 1940, com a comercialização de um *mix* mais amplo de produtos, passou a ser uma loja de departamentos. Em 1965, houve a constituição de Lojas Renner S.A. e em 1967 tornou-se uma empresa de capital aberto. O foco da

análise está nas recentes decisões tomadas pela loja de departamentos, após o período pandêmico. Para essa empresa, no ano de 2021, visando a sua ampliação no varejo, a mesma adquiriu a Plataforma Repassa, que é responsável pelo mercado de roupas, calçados e acessórios de segunda mão de forma online. A plataforma tem como público-alvo as classes B e C+ e, ao contrário das plataformas de revenda "*peer to peer*", que promovem a negociação direta entre os participantes, o Repassa opera no modelo gerenciado, com curadoria e controle de qualidade das peças. (Folha de São Paulo, 2021)

O motivo da aquisição da plataforma, segundo o diretor presidente das lojas Renner, Fabio Faccio, foi a ascensão do mercado de revenda de roupas. Segundo o mesmo:

Hoje, o mercado de revenda no Brasil é de 7 bilhões de reais, e tem curva de crescimento bem mais acelerada do que o mercado de moda tradicional (...) acreditamos que isso vai chegar aos 31 milhões de reais em 2025, muito impulsionado pela preocupação dos consumidores sobre o impacto ambiental da moda (EXAME, 2021).

Seguido pela aquisição da *Uello* em 2022, uma *logitech* nativamente digital de entregas *last mile* (conecta empresas que oferecem produtos/serviços, mas não tem mecanismo de entregas, com empresas que possuem os meios físicos necessários para realizar a entrega). Assim, é possível concluir que mesmo diante da mesma situação, as empresas tomaram caminhos totalmente distintos para lidar com as adversidades surgidas no contexto pós-pandemia, a Renner apostou em um mercado em ascensão e se tornou uma empresa mais verde e sustentável nesse sentido, e a C&A foi para o caminho de transição para se tornar uma *fashion tec* o seu objetivo final.

4. Análise comparativa das empresas nas estratégias tecnológicas na pandemia

A partir da análise do gráfico de ações da C&A (CEAB3) e da Renner, baseado nas variações de valor das ações dessas lojas é possível analisar as mudanças que foram citadas ao decorrer do texto e realizar uma associação entre as decisões tomadas e as teorias da tecnologia marxista e evolucionista, que já foram apresentadas anteriormente.

É possível observar que em 2020, a partir da crise sanitária e do fechamento das lojas físicas, ocasionou uma grande queda no valor das ações. As mudanças para a

transição da empresa para uma *fashion tec* começaram em 2021, o que explicaria seu aumento de valor e ganho derivados das inovações realizadas, e a primeira queda observada é causada por não ter atingido as expectativas do mercado. A XP avaliou que o cenário macro ainda é desafiador para os números da companhia. Os resultados foram em linha, com receita acima do nível de 2019, mas com lucro antes de juros, impostos, depreciação e amortização (*Ebitda*, na sigla em inglês) foi negativo. (*Infomoney*, 2021).

Além desse fator, também é possível observar o lançamento do programa de atendimento digital C&A&VC que é responsável por fazer o marketing digital da empresa e manter os consumidores atualizados sobre promoções, liquidações e serviços oferecidos pela empresa, que teve impacto no fator crescimento da empresa.

Gráfico 1: Ação CEAB3(2020-2022)



Fonte: *Google Finances*.

Como primeiro ponto, pode-se analisar a entrevista ao Valor Econômico em que o Paulo Correa, diretor da C&A, argumentou sobre o poder dos clientes em moldar as decisões e o comportamento da empresa. Porém, quando se analisa visão schumpeteriana, observa-se que as inovações no sistema econômico não aparecem, via de regra, de tal maneira que, primeiramente as novas necessidades surgem espontaneamente nos consumidores e então o aparato produtivo se modifica sob sua pressão. Não se nega a presença dessenexo. Entretanto, é o produtor que, igualmente, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, caso seja necessário.

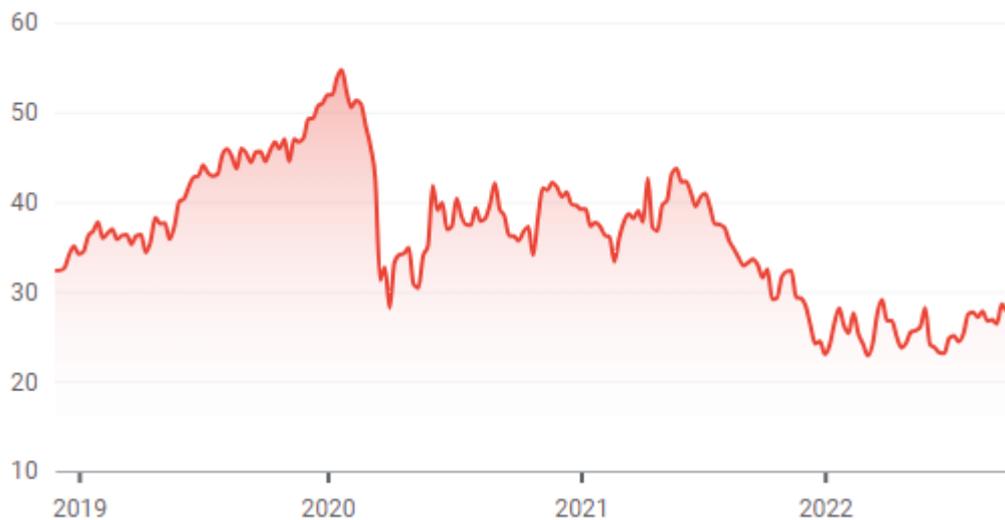
Os clientes são, por assim dizer, ensinados a demandar mercadorias novas, ou bens que diferem em um aspecto ou outro daqueles que tinham o hábito de usar. Portanto, apesar de ser permissível, e até mesmo necessário, considerar as necessidades dos consumidores como uma força independente e, de fato, fundamental na teoria do fluxo circular, deve-se buscar uma atitude diferente quando se analisa a mudança (Schumpeter, 1997).

A partir da análise é possível concluir que a mudança no fluxo circular vem sempre pelo lado da produção, que é responsável pelo início do processo de inovação, logo a mudança de hábitos do consumidor virá como uma consequência. Aplicando ao mercado das lojas ora analisada, nota-se que em primeiro lugar aconteceu a mudança da empresa, decorrente do cenário externo atípico causado pela pandemia. A C&A decidiu investir em tecnologia para se tornar uma *Fashion tec*, que por sua vez leva os consumidores a adquirirem novos hábitos de consumo. A coleção cápsula da C&A representa justamente esse fato, a criação de coleções com número de peças limitadas, vendidas por um tempo limitado e uma mudança feita na estratégia da empresa, que vai causar o efeito de que os consumidores também terão que mudar seus hábitos de consumo para se adaptar aos novos produtos, novamente o lado da produção alterando o esquema de fluxo circular da renda.

A transformação da C&A, de uma loja de departamentos, para uma *fashion-tec*, pode ser analisada a partir da ótica marxista e schumpeteriana de que as empresas estão sempre buscando e aprimorando tecnologias para buscar o monopólio temporário, advindo do processo de inovação.

Do mesmo modo que foi feita a análise das ações da C&A, será realizado a mesma análise com a ação da Renner. Em 2020, ocorreu de maneira semelhante a C&A, uma queda devido ao fator do fechamento das lojas físicas decorrente da crise pandêmica. O gráfico a seguir mostra o comportamento das ações da Renner 2019-2020.

Gráfico 2: Ações das lojas Renner (LREN3) - (2019-2022)



Fonte: Google Finances.

No caso dessa loja, a aquisição da plataforma *Repasse* em 2021, representou o aumento no valor da ação nesse mesmo ano e pode ser vista do ponto de vista da visão evolucionária da tecnologia, no sentido de que a empresa era um produto tecnológico que estava à disposição no mercado, sendo sua aquisição apenas um desses recursos disponíveis, que aprimora o nível tecnológico para a estratégia da empresa que é investir em um mercado ascendente.

Em 2022, para buscar equiparar ao nível de fronteira tecnológica com relação a logística de entregas, a Renner adquiriu uma empresa Uello que conecta digitalmente empresas que não possuem meio de fazer entregas físicas, com transportadoras e empresas com capacidade para realizadas, o ato de adquirir a empresa em si e novamente visto pela visão evolucionária, pelo fato de adquirir essa nova tecnologia num processo de progresso tecnológico buscando acompanhar a fronteira tecnológica, e uma visão marxista da tecnologia, buscando inovação para obter um monopólio temporário.

5. Conclusão

A partir da análise dos fatos apresentados, pode-se observar acerca das mudanças que ocorreram ao decorrer do período pandêmico e pós-pandêmico nas lojas de departamento C&A e Renner. Observou-se que a teoria da tecnologia evolucionista explicou o comportamento inovativo dessas empresas no período de crise sanitária. As

duas empresas adotaram caminhos de inovação distintos, mas que estão relacionados a busca do conhecimento hábil, para se adaptar ao cenário totalmente adverso.

Referências

FREEMAN, C. & SOETE, LUC. A Economia da Inovação Industrial. Editora UNICAMP. São Paulo, 2008.

MADUREIRA, D. 'Antigamente, comprar roupa era dar uma voltinha no shopping', diz presidente da C&A'. 2021. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/antigamente-comprar-roupa-era-dar-uma-voltinha-no-shopping-diz-presidente-da-ca.shtml>. Acesso em: 23/03/2023.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. Uma Teoria Evolucionária da Mudança Econômica. Campinas: Editora Unicamp, 2005.

TIGRE, P. B. Gestão da Tecnologia: A economia da Tecnologia do Brasil. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2006.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SCHUMPETER, J. A. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda, 1997.

Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. World Inequality Report 2022, World Inequality Lab wir2022.wid.world

OMS afirma que COVID-19 é agora caracterizada como pandemia - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde. Disponível em:
<<https://www.paho.org/pt/news/11-3-2020-who-characterizes-covid-19-pandemic>>.

SOARES, Bruno. Lojas Renner conclui compra da plataforma online Repassa. Monitor do Mercado, [S. l.], p. 1, 22 mar. 2023.

MCDOWELL, MAGHAN. 2021:the year in fashion-tech: what we learned and what changed,in a year marked by an unprecedented pace of innovation and experimentation.

VOGUE BUSSINESS, [S. l.], p. 1, 21 dez. 2021. Disponível em: <https://www.voguebusiness.com/technology/2021-the-year-in-fashion-tech>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LOJAS Renner leva sua jornada de transformação na moda para a COP27: Companhia brasileira está no Egito compartilhando sua trajetória e compromissos na área da sustentabilidade, no maior evento global sobre mudanças climáticas. Enxame, [S. l.], p. 1, 12 nov. 2022. Disponível em: <https://exame.com/esg/lojas-renner-jornada-transformacao-moda-cop27/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

LOJAS Renner tem primeiro prejuízo em nove anos. Grupo Amanhã, [S. l.], p. 1, 6 nov. 2022. Disponível em: <https://amanha.com.br/categoria/empresa/lojas-renner-tem-primeiro-prejuizo-em-nove-anos>. Acesso em: 20 nov. 2023.

RIZÉRIO, Lara. C&A (CEAB3) despenca quase 14%, Alpargatas salta 7,4%: os “dois mundos” das ações de consumo após os balanços: Além de Alpargatas, Renner teve forte alta após balanço; já entre as quedas, Carrefour, Natura, Petz e Arezzo tiveram fortes baixas. Infomoney, [S. l.], p. 1, 6 maio 2022. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/mercados/ca-ceab3-despenca-quase-14-alpargatas-salta-74-dois-mundos-aco-es-de-consumo-apos-balancos/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

MADUREIRA, Daniele. ‘Antigamente, comprar roupa era dar uma voltinha no shopping’, diz presidente da C&A. Folha de São Paulo, [S. l.], p. 1, 17 set. 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/antigamente-comprar-roupa-era-dar-uma-voltinha-no-shopping-diz-presidente-da-ca.shtml>. Acesso em: 23 mar. 2023.

A insegurança alimentar no Brasil e a inflação de alimentos no período da pandemia do Covid-19: uma breve reflexão de suas causas⁴

Fernando Dionízio⁵

Águida Cristina Santos Almeida⁶

RESUMO

O presente artigo oferece uma análise acerca da insegurança alimentar no Brasil, examinando seu histórico, trajetória e as políticas governamentais empenhadas à sua superação, ao longo das gestões políticas do Partido dos Trabalhadores (PT). Explora a redução notável da fome durante os referidos governos, e evidencia o retorno crescente da insegurança alimentar nos anos mais recentes (desde a gestão Temer e no governo Bolsonaro), as quais também são contempladas no trabalho em pauta. O estudo ressalta a urgência de ações eficazes para enfrentar esse problema social e humanitário e meios de promover a segurança alimentar no país, especialmente em meio a um contexto de agravamento da insegurança alimentar, como aconteceu durante a pandemia da COVID-19.

Palavras-chave: Insegurança Alimentar. Partido dos Trabalhadores. Políticas Públicas. Pandemia do COVID-19.

1. Introdução

A questão da insegurança alimentar se destaca como um desafio persistente e multifacetado no contexto brasileiro, pois, este fenômeno complexo, definido pela insuficiência de acesso físico, econômico e social a alimentos nutritivos, tem impactos significativos na qualidade de vida e na saúde de milhões de indivíduos em todo o país. Esta análise propõe uma reflexão crítica sobre a trajetória histórica e as políticas públicas adotadas para lidar com a insegurança alimentar no Brasil. Ao longo da história, a insegurança alimentar no Brasil foi marcada por uma série de desafios e conquistas. Desde o reconhecimento do direito humano à alimentação adequada exposta

⁴ Trabalho escrito no âmbito da atuação no Programa de Educação Tutorial – PET, do curso de Ciências Econômicas da UFCG, no ano de 2023.

⁵ Graduando do curso de Ciências Econômicas da UFCG, integrante do PET-Economia. Email: fernandolimarmg5@gmail.com.

⁶ Docente do curso de Ciências Econômicas da UFCG, tutora do PET-Economia. No presente trabalho atuou como orientadora. Email: aguidasantosalmeida@gmail.com.

na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, diversas iniciativas foram implementadas visando garantir esse direito fundamental à população.

Notavelmente, os governos do PT lançaram políticas e programas significativos, como o Fome Zero, que conseguiram reduzir substancialmente os níveis de pobreza e extrema pobreza, demonstrando a eficácia de políticas públicas focadas e integradas. Contudo, períodos posteriores testemunharam uma reversão desses avanços, com a desconstrução progressiva das políticas anti-fome, resultando no ressurgimento da insegurança alimentar em certos estratos sociais, especialmente exacerbada durante o contexto desafiador da pandemia de COVID-19. Esta análise busca examinar criticamente as mudanças nas abordagens governamentais em relação à segurança alimentar, contextualizando os resultados obtidos, os desafios enfrentados e as perspectivas futuras, sendo a compreensão desses aspectos crucial para delinear estratégias mais robustas e eficazes na luta contra a insegurança alimentar, visando a construção de um país mais justo, equitativo e livre da fome.

2. A questão da insegurança alimentar no Brasil: um breve histórico

A insegurança alimentar é um fenômeno resultante da insuficiência de acesso físico, econômico e social a alimentos, numa quantidade/qualidade incapaz de suprir as necessidades nutricionais de um indivíduo, conforme a definição estabelecida pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). Este problema, pode se manifestar de maneira crônica ou temporária e engloba três níveis distintos: leve, moderado e grave. Na sua forma leve, ocorre uma deterioração na qualidade dos alimentos consumidos e uma apreensão quanto ao acesso a alimentos no futuro. O grau moderado de insegurança alimentar é caracterizado por uma significativa redução na quantidade de alimentos ingeridos e pela ausência de determinadas refeições. Já na sua situação mais severa, a insegurança alimentar atinge o seu ápice, manifestando-se quando a ingestão de alimentos é completamente interrompida por um dia ou mais (GUITARRARA, 2023).

Os fatores subjacentes à insegurança alimentar são diversificados e incluem a escassez de alimentos, dificuldades no abastecimento, produção insuficiente, perda de renda devido ao desemprego, condições de pobreza e altos custos dos alimentos. A

mensuração dessa condição pode ser realizada através de diferentes indicadores e pesquisas, sendo a Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar (EBIA) um exemplo, a qual classifica os lares nos mencionados níveis de insegurança alimentar (GUITARRARA, 2023).

A insegurança alimentar tem sido uma preocupação constante na realidade brasileira ao longo da história, diversas perspectivas têm sido levantadas acerca deste tema, polarizando opiniões acerca do alcance efetivo do pleno direito dos cidadãos em desfrutar de um padrão de vida e de segurança alimentar adequada. Por um lado, há aqueles que afirmam que a população brasileira conquistou efetivamente esse direito, assegurando condições de vida satisfatórias que propiciem acesso a uma alimentação digna e suficiente. Sob essa ótica, argumenta-se que políticas públicas e esforços governamentais têm contribuído para a mitigação da insegurança alimentar, permitindo que a sociedade usufrua de uma alimentação balanceada e adequada às necessidades nutricionais.

Por outro lado, também há visões discordantes que sustentam que a população brasileira não tenha alcançado um nível de acesso à alimentação condizente com a dignidade humana. Segundo essa perspectiva, as desigualdades socioeconômicas persistentes, desafios estruturais e ausência de políticas públicas abrangentes têm resultado em situações de vulnerabilidade alimentar para significativa parcela da população. Nessa visão, a confiança de não enfrentar a escassez de alimentos em suas residências ainda não foi plenamente garantida para muitas famílias brasileiras.

Então, partindo da constatação de que a insegurança alimentar voltou a ser um grave problema social a assolar parcela significativa da população Brasileira, desde o ano 2018, agravando-se ao longo da pandemia do COVID-19, pretende-se no presente trabalho fazer uma análise crítica e minuciosa dos elementos que circundam a temática em questão. Foi o que, em 1946, o renomado médico, professor, cientista social, político e escritor, Josué de Castro, fez com a publicação do livro intitulado "Geografia da Fome". Essa obra representa uma contribuição significativa à compreensão da evolução histórica da alimentação, da nutrição e da produção de alimentos no contexto brasileiro, abrangendo aspectos cruciais como o acesso e o consumo alimentar. Através da utilização de critérios embasados em marcos históricos, políticas públicas, legislações e estudos realizados nessas áreas, Josué de Castro sistematizou o panorama da fome no país (CASTRO, 1984).

Durante a primeira metade do século XX, o Brasil sofreu diversas “mazelas”, conforme observado por Castro, como a desnutrição, um surto de sarampo devastador no vale do Jequitinhonha, o qual revelou as condições deploráveis de saúde e desnutrição na região, ilustrando uma situação calamitosa. Sendo que essa realidade não foi isolada, uma vez que dados oficiais também indicaram problemas similares no Nordeste brasileiro. A desnutrição, resultado de uma combinação complexa de fatores econômicos, sociais e políticos, era uma realidade contundente, da qual nem as regiões mais desenvolvidas do país escapavam, embora castigasse de modo mais severo as regiões mais pobres e vulneráveis, deixando cicatrizes profundas na saúde e no desenvolvimento das populações dessas regiões (CASTRO, 1984).

Nesse período, os indicadores de desnutrição eram alarmantes e a carência de nutrientes essenciais afetava principalmente crianças, gestantes e idosos. A falta de acesso a uma alimentação adequada e balanceada impactava negativamente o crescimento e o desenvolvimento físico e mental das crianças, comprometendo seu potencial futuro e perpetuando o ciclo da pobreza em muitas famílias. O surto de sarampo nessas localidades foi apenas um exemplo gritante das consequências trágicas da desnutrição, que também se manifestava pelos surtos de outras doenças infecciosas e em uma alta taxa de mortalidade infantil (CASTRO, 1984).

Tomando como exemplo o estudo feito por Josué de Castro em 1932, intitulado "As condições de vida da classe operária no Recife", podemos reproduzir as condições preocupantes no tocante à alimentação e à nutrição de parcela significativa da população daquela região, sendo esta uma realidade presente em diferentes localidades do país. Os dados dessa pesquisa apontaram que o consumo de leite e frutas era quase inexistente em 80% das famílias pesquisadas, o que denotava uma carência de alimentos do grupo dos "protetores", ricos em vitaminas e minerais essenciais para o desenvolvimento.

A pesquisa mostrou ainda que a ingestão calórica média observada foi de apenas 1.645 calorias diárias, muito abaixo das necessidades energéticas diárias estimadas para um adulto saudável, que era de 2.640 calorias. Além do mais, a dieta era caracterizada pelo excesso de carboidratos, principalmente de origem vegetal, como feijão, milho e farinha de mandioca. A falta de gorduras na alimentação também indicava uma deficiência de vitaminas lipossolúveis na dieta. Outra preocupação importante era o baixo consumo de minerais, como cálcio e ferro, e de vitaminas hidrossolúveis, que estavam muito abaixo das recomendações nutricionais. Ou seja, esse

estudo revelou a grave situação de desnutrição e deficiências nutricionais enfrentadas pela população do Recife e intuitivamente de forma semelhante em boa parte do país na primeira metade do século XX.

As condições precárias de vida e a falta de acesso a uma alimentação diversificada e nutritiva resultaram em consequências adversas para a saúde e o desenvolvimento das pessoas. Foi somente no final da década de 1940, mais precisamente no ano de 1948 com a Promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em Paris, onde o direito humano à alimentação foi instituído no artigo 25: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação [...]”.

A partir de então, o discurso de combate à fome no contexto mundial e no Brasil ganhou força e foram criadas as primeiras organizações não governamentais (ONG) com o propósito de combate à fome, a exemplo da Associação Mundial de Luta Contra a Fome (ASCOFAM) e uma década depois a Food and Agriculture Organization (FAO) aprovou a realização da primeira Campanha Mundial de Combate à Fome, sensibilizando a opinião pública internacional sobre a gravidade do problema da fome e promovendo ações para enfrentar a insegurança alimentar em diversas regiões do mundo (CAMPELO, 2022).

No Brasil, a criação do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE) foi a primeira grande ação de combate à fome por parte do governo, seguido pela criação da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), que teve a função de agir como elemento regulador do mercado e participar da execução de planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativos à comercialização de gêneros alimentícios. Nesse contexto, diversas legislações foram criadas com o objetivo de estimular a produção, o abastecimento, a estabilidade de preços e a exportação dos produtos agrícolas, a saber: Lei nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra junto com a Lei nº 5.868/1972 - Política Agrícola, foram ações importantes para promover a reforma agrária brasileira e visavam promover a modernização agrícola, incentivar a distribuição de terras, garantir a segurança jurídica dos posseiros e promover o desenvolvimento rural sustentável (CAMPELO, 2022).

Vale ressaltar outras diversas ações e políticas públicas que, contribuíram, diretamente, para o combate à fome no Brasil, com destaque para a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (Inan) em 1972, que teve um papel relevante na

promoção da alimentação adequada e na melhoria da nutrição da população brasileira. No entanto, com o passar dos anos, o órgão foi passando por reestruturações e mudanças em sua estrutura e suas funções foram sendo absorvidas por outros órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento Social, em resposta às novas demandas e mudanças nas políticas públicas relacionadas à alimentação e à nutrição no Brasil (CAMPELO, 2022).

Não obstante, foi somente a partir do ano de 1988 com a aprovação da nova Constituição Federal que ocorreu uma “virada de chave” no combate à fome, pois se estabeleceu, o capítulo de seguridade social que representou um avanço significativo na luta para combater o mal social da fome. Com a aprovação do sistema de seguridade social, o propósito foi garantir direitos essenciais e universais de cidadania, consagrados em um conjunto abrangente de medidas destinadas a assegurar o direito à saúde, previdência e assistência social. Ademais, a Constituição também estabeleceu os fundamentos legais para o estabelecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), juntamente com os princípios e orientações que envolvem a universalidade, descentralização, integralidade do cuidado, resolutividade, humanização do atendimento e participação social. Através dessas disposições buscou-se criar um arcabouço normativo para promover a equidade e a inclusão, almejando mitigar as disparidades no acesso a alimentos adequados e, conseqüentemente, melhorar a condição nutricional e a qualidade de vida da população brasileira (BRASIL, 1990).

A partir desse marco histórico, houve um considerável aumento da participação do Estado com relação às políticas públicas relacionadas à alimentação, nutrição e segurança alimentar, trazendo importantes avanços e fundamentos legais para o desenvolvimento de ações mais abrangentes e inclusivas nesse contexto, reconhecendo a alimentação como um direito social. A Constituição garantiu a todos o direito à alimentação adequada, conferindo amparo jurídico para a implementação de medidas voltadas à promoção da segurança alimentar e ao combate à fome e à desnutrição no país (BRASIL, 1990).

A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) também teve um papel relevante na promoção de uma alimentação saudável, na educação em saúde e na vigilância alimentar e nutricional, e estabeleceu uma abordagem que fortaleceu o conceito de saúde como um direito humano, integrando ações preventivas e de promoção da saúde em consonância com os direitos sociais previstos na Constituição. Dentre as políticas

implementadas após a Constituição Federal de 1988, destaca-se a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), estabelecida em 1999, bem como programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Essas iniciativas visavam combater a insegurança alimentar e fortalecer a agricultura familiar, além de consolidar a participação social por meio de conselhos e conferências de segurança alimentar.

2.1 Combate à Fome no Brasil Durante os Governos Lula e Dilma

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores no Brasil, de 2003 a 2016, uma série de iniciativas foram implementadas com o objetivo de combater à fome e promover a segurança alimentar no país. No início do primeiro mandato do presidente Lula, cerca de 14,5% da população brasileira enfrentava a fome, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), e mais, os dados relativos à pobreza no Brasil anteriores a esse período assustavam.

Contudo, ao longo dos seus dois mandatos e do mandato da presidente Dilma Rousseff, registraram-se uma notável diminuição nos níveis de pobreza e extrema pobreza, de acordo com informações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao longo das décadas de 1980 a 2010, a taxa de pobreza no país experimentou uma queda significativa, passando de 41,29% para 16,48%, ao passo que a taxa de pobreza extrema foi reduzida de 16,40% para 5,70%.

Diante disso, uma das políticas de combate à fome que recebeu mais destaque foi o Programa Fome Zero, lançado em 2003, o qual buscava a erradicação da fome e da extrema pobreza através de um conjunto integrado de ações. Tendo como resultado, segundo os critérios de classificação da pobreza adotados pelo programa, no período entre 2003 e 2009, mais de 20 milhões de pessoas saíram dessa condição, com a maior redução ocorrendo nas áreas rurais, com um número de 5 milhões de pessoas, especialmente na agricultura familiar, onde mais de 4 milhões de pessoas conseguiram superar a pobreza (DEL GROSSI, 2010).

Seguindo essa linha de raciocínio, as ações incluíram programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, que ofereceu apoio financeiro a famílias de baixa renda, e a ampliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que fornecia refeições diárias a milhões de estudantes, além de apoiar a agricultura familiar e a produção de alimentos locais, com o Programa de Aquisição de Alimentos

(PAA), com a finalidade de adquirir produtos de agricultores familiares e os distribuir para programas sociais, escolas e outras instituições públicas, promovendo a geração de renda e a segurança alimentar nas áreas rurais.

Além disso, os governos Lula e Dilma promoveram a agroecologia e a agricultura familiar, como alternativas sustentáveis e socialmente justas ao agronegócio, através de políticas como o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (CAMPELO, 2022).

Tais esforços culminaram na saída do Brasil do Mapa da Fome em 2014, conforme definido pela FAO, que considera um país nessa condição quando menos de 5% de sua população sofre com subnutrição crônica. A conquista desse status pelo Brasil resultou de uma série de ações e políticas públicas direcionadas ao combate à fome e à insegurança alimentar, demonstrando a efetividade das medidas adotadas (CAMPELO, 2022).

3. Desconstrução das políticas de combate à fome: um olhar sobre as gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro

Durante os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022), o Brasil testemunhou uma desconstrução significativa das políticas públicas voltadas ao combate à fome. Este fenômeno foi associado à implementação de políticas neoliberais de austeridade, resultando em cortes substanciais nos investimentos voltadas às iniciativas de segurança alimentar. A drástica redução desses investimentos, aliada ao desmantelamento, descontinuidade ou até estratégias que resultaram na inanição das políticas existentes, culminou no retorno da fome aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade e baixa renda no país (GUEDES, 2022).

A trajetória observada nessas políticas nos governos de Temer e Bolsonaro destaca a ausência de uma unidade federativa sólida e comprometida com o desenvolvimento inclusivo, direcionado para sanar problemas estruturais. A insegurança alimentar e a fome, problemas sociais e de desenvolvimento, exigem uma abordagem integral e sustentável, isso implica na criação de políticas públicas efetivas e equitativas, como por exemplo: investimentos em programas de transferência de renda; ações para fortalecimento da agricultura familiar; promoção da educação alimentar e nutricional, e;

garantia do acesso regular e permanente a alimentos de qualidade para toda a população brasileira. Contudo, a desconstrução das políticas de combate à fome, durante essas gestões não apenas evidenciou uma lacuna significativa na gestão governamental, mas também agravou a situação, especialmente durante a pandemia de COVID-19 (GUEDES, 2022).

Além disso, o aumento da inflação, em particular dos alimentos básicos, combinado com os impactos econômicos da pandemia, criou um cenário desafiador no acesso a alimentos para grande parte da população e a incapacidade de implementar estratégias coordenadas e abrangentes para lidar com a insegurança alimentar revelou-se ainda mais crítica, enfatizando a necessidade urgente de uma abordagem mais eficaz diante de momentos desafiadores como o enfrentado durante a pandemia da COVID-19 (GUEDES, 2022).

No ano de 2020, o Brasil testemunhou um agravamento da insegurança alimentar, particularmente durante o período da pandemia. Mas na verdade, o quadro de insegurança alimentar já vinha em deterioração desde o ano de 2017. Pesquisas conduzidas pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN), indicam que a insegurança alimentar severa afetou 9% da população, conforme dados do "Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil", no ano de 2021. Esses números revelam um retrocesso de quinze anos em apenas cinco, colocando novamente a fome como um desafio estrutural. Os resultados deste estudo ressaltam que, em 2020, o Brasil retornou a níveis de insegurança alimentar e de fome, comparáveis aos patamares observados em 2004 (PENSSAN, 2021).

Esse cenário tem sido associado à crise econômica, muita severa no biênio 2015-2016, acompanhada da retomada de uma agenda de política neoliberal radicalizada, que resultou dentre outras coisas, no desmonte das políticas públicas destinadas ao combate à fome nos governos do PT, as quais contribuíram para o aumento significativo do número de brasileiros enfrentando algum grau de insegurança alimentar, bem como do corte de recursos destinados às mesmas. Além disso, a inflação dos alimentos também desempenhou um papel importante nesse contexto, face ao aumento dos preços dos alimentos básicos, como arroz, feijão, carne e óleo de soja, que impactou diretamente a capacidade das famílias de adquirirem alimentos em quantidade que permitisse uma alimentação adequada. Sendo assim, a pandemia da Covid-19,

associada a um governo ineficiente, agravou ainda mais a situação, uma vez que trouxe consequências econômicas, como o aumento do desemprego e a redução da renda das famílias. Além disso, o isolamento social e as restrições de mobilidade, necessárias no controle da crise sanitária, na pandemia, também afetaram a produção, distribuição e acesso aos alimentos, especialmente para as populações mais vulneráveis (PENSSAN, 2021).

Diante desse contexto, é fundamental retomar e fortalecer as ações integradas de combate à fome e à insegurança alimentar no Brasil, é necessário investir em programas de transferência de renda, fortalecer a agricultura familiar, promover a educação alimentar e nutricional, e garantir o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade para toda a população brasileira, assim será possível superar os desafios e construir um país justo e igualitário livre da fome e da insegurança alimentar.

3.1 O Governo Lula 3 e a perspectiva de erradicar a fome novamente no país

Em razão da vitória do Lula, na eleição de 2022, para um terceiro mandato presidencial, estão sendo reconstruídas as estruturas, políticas e programas que permitiram praticamente a extinção da insegurança alimentar e da fome, no Brasil. Desde o início de seu novo mandato em 2023, o governo "Lula 3" tem trabalhado na reintrodução de importantes programas, incluindo o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Merenda Escolar e a revitalização do Bolsa Família. ademais, uma das medidas cruciais foi a reinstauração do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) criado em 1993, que havia sido extinto pelo então presidente Jair Messias Bolsonaro em 2019. e tinha como missão coordenar e monitorar as políticas públicas relacionadas à alimentação e nutrição no Brasil. Além desses programas nacionais, os governos em pauta também se envolveram em iniciativas internacionais para combater a fome e promover a segurança alimentar, como o Desafio Fome Zero e o Programa Alimentar Mundial. (FAO, 2023).

4. A inflação de alimentos e suas consequências à insegurança alimentar

A inflação é definida como um aumento generalizado e persistente dos preços dos bens e serviços, em uma economia, ao longo de um determinado período. Ela é medida por meio de índices de preços, a exemplo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que mede a variação média dos preços de uma cesta de produtos e serviços consumidos pelas famílias brasileiras com rendimentos de 1 a 40 salários-mínimos. Em outras palavras, os índices de preços servem para medir a inflação que afeta o custo de vida da maioria da população. (PINHO, 2017)

As consequências são mais drásticas para as famílias e indivíduos dos menores estratos da renda, dado que a cesta de alimentos possui um peso maior na renda familiar. Uma vez que todos dependem dos alimentos para atender às suas necessidades básicas, os aumentos dos preços das provisões têm efeitos adversos tanto na economia quanto na vida das pessoas, resultando em uma redução do poder de compra, o que, por sua vez, afeta negativamente o bem-estar e a qualidade de vida. Com isso, as famílias se veem forçadas a gastar uma parcela maior da renda em alimentos, deixando menos recursos disponíveis para outras necessidades essenciais, como moradia, educação e cuidados de saúde, e essa condição vai se agravando quanto menor é o nível de renda, e portanto, maior é o peso dos alimentos no orçamento familiar.

Além do mais, a inflação alimentar pode criar incertezas e ansiedade em relação à segurança alimentar, à medida que as famílias lutam para garantir alimentos adequados e nutritivos para si e para seus filhos e outros dependentes. Dentre as causas que explicam esse fenômeno podemos observar a relação entre oferta e demanda de bens e serviços, bem como problemas estruturais, como por exemplo, eventos climáticos, choques de oferta e políticas governamentais. Pelo lado da demanda, a inflação emerge quando há um excesso de demanda em relação à oferta de bens e serviços, o que, por sua vez, leva a um aumento significativo dos preços. Por fim, mas não menos relevante, as políticas governamentais desempenham um papel crucial no controle da inflação, sendo fundamentais ações como a manutenção de estoques regulatórios, políticas de incentivo à agricultura familiar, políticas sociais, dentre outras ações governamentais, que cumprem um papel central na estabilidade do preço dos alimentos. (FURNO, J.; ROSSI, P, 2023).

4.1 Impactos da Inflação de Alimentos na Economia e no Bem-Estar Social

No contexto dos alimentos, essas dinâmicas inflacionárias, juntamente com problemas estruturais na produção e distribuição de alimentos, adquirem uma relevância ainda maior, pois afetam diretamente o acesso das pessoas a alimentos essenciais e entender como a inflação interage com os preços dos alimentos é fundamental para analisar suas implicações na segurança alimentar da população, pois a inflação nesse setor possui impactos substanciais, especialmente para os estratos sociais mais desfavorecidos. (COUTO, 2010, p. 296)

Os preços dos alimentos-salário desempenham um papel fundamental na determinação dos níveis de renda, dos salários reais, do consumo e da qualidade nutricional da população, sendo assim, a capacidade de adquirir alimentos está inextricavelmente vinculada à renda, e os preços dos alimentos desempenham um papel vital quanto às possibilidades de acesso econômico à alimentação. Além disso, a disponibilidade de alimentos deve ser analisada em relação aos preços relativos, considerando o poder aquisitivo dos salários e outras formas de renda da população. (COUTO 2010, p. 296)

A escalada dos preços dos alimentos é a manifestação visível de um conjunto de fatores que historicamente contribuíram para a exclusão social e a contínua violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) para grandes segmentos da sociedade, essa condição exerce efeitos negativos profundos no desenvolvimento humano e isso se traduz no aumento da pobreza, na deterioração da qualidade nutricional, na redução da utilização de serviços educacionais e de saúde, bem como na exaustão dos recursos produtivos das camadas economicamente desfavorecidas, que já estão enfraquecidas pela falta de uma alimentação adequada. (BURITY, 2010).

É observável que a volatilidade dos preços dos alimentos torna tanto os pequenos agricultores, que geralmente consomem mais alimentos do que produzem, quanto os consumidores de baixa renda, cada vez mais suscetíveis à pobreza. Pois, um aumento nos preços dos alimentos, pode ocasionar, em parte, a anulação de qualquer aumento de renda experimentado por uma determinada população e, pode ser ainda pior se o preço dos alimentos estiver subindo, sem que sequer a renda nominal esteja acompanhando essa trajetória.

Um exemplo impactante desse fenômeno pode ser observado na história econômica do Brasil, quando, durante a década de 1990, os níveis de inflação atingiram mais de 2.000% entre 1993 e 1994, resultando em flutuações extremas no poder de compra do salário-mínimo em relação à cesta básica, variando de 40% a 140% entre janeiro de 1990 e meados de 1994, devido à inflação e aos reajustes salariais para compensar a correção monetária. Após a introdução do Plano Real, em 1994, houve um impacto inflacionário decorrente da mudança de moeda, levando a uma situação em que a aquisição de uma cesta básica consumia mais do que a totalidade de um salário-mínimo entre junho de 1994 e maio de 1995. Contudo, a partir do segundo semestre de 1994, com o controle progressivo da inflação, houve uma tendência à melhoria da acessibilidade alimentar, tornando o poder de compra do salário mais favorável. Com esse cenário positivo persistindo até o final de 1997, sofrendo um retrocesso no início de 1998, quando houve uma reversão dessa tendência devido ao aumento dos preços da cesta básica. (DIEESE, 2010)

Em um período mais recente, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Governo Lula), na primeira década do século XXI, o aumento real do salário-mínimo, os programas de transferência de renda, em especial o Bolsa Família, bem como um maior controle da inflação, foram fundamentais para contribuir significativamente com a melhora da acessibilidade alimentar. A inflação média anual durante o governo de Lula até 2009 foi mais de um terço (37%) menor do que os oito anos anteriores do governo de Fernando Henrique Cardoso (Governo FHC), permitindo que, em 2009, com um salário-mínimo, fosse possível comprar mais de duas cestas básicas (2,2), em comparação com 2003, quando esse valor era suficiente para adquirir pouco mais de uma cesta básica. (DIEESE, 2010)

4.2 Análise da inflação no período recente

Nos últimos anos, a inflação dos alimentos no Brasil tem sido um tema recorrente no debate sobre a política econômica. Em 2010, a discussão principal estava voltada para a inflação de demanda, que impactava serviços e bens de consumo duráveis e não duráveis e pessoas beneficiadas pelo aumento da renda e das condições de crédito. No final de 2014, o centro do debate mudou para o comportamento dos preços controlados, cujas tarifas haviam sido artificialmente contidas, ao longo do primeiro

mandato da presidente Dilma Rousseff e, com o fim dessa política, as tarifas sofreram um choque de alta.

Nesse mesmo período, a trajetória dos preços dos alimentos tornou-se o principal foco de pressão sobre o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), Mas, a alta nos preços dos alimentos não é um fenômeno isolado, uma vez que, ao longo dos últimos anos, houve pelo menos três episódios de fortes aumentos nesse conjunto de produtos. As variações nos preços dos alimentos representaram quase 40% de toda a inflação acumulada no período de janeiro de 2010 a maio de 2016, o IPCA e os preços dos alimentos avançaram 81,1%, um aumento significativamente superior à alta de 55,5% indicada pelo índice geral durante o mesmo período. (IPEA, 2016)

No entanto, é importante notar que esse aumento de preços coincidiu com um aumento nos custos de produção dos alimentos. De acordo com o Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA) que utiliza dados de preços ao produtor, desde janeiro de 2010, os preços dos defensivos agrícolas, rações e adubos aumentaram 73%, 107% e 69%, respectivamente. Os ciclos de alta inflacionária em 2011 e 2013 foram desencadeados, sobretudo, por um forte aumento nos preços das *commodities*. E mais, a partir de 2015, o processo de desvalorização da taxa de câmbio tornou-se o principal fator responsável pela inflação dos alimentos, dado o choque de custos que acarreta, impedindo que o país se beneficiasse da queda nos preços desses produtos no mercado internacional. (IPEA, 2016)

A desvalorização cambial pressionou os preços dos insumos agrícolas importados e estimulou a mudança de parte da produção doméstica para o mercado externo, causando um impacto significativo nos preços. Isso ocorreu em um contexto em que houve uma reversão nos preços das *commodities*, em parte devido a fatores climáticos como El Niño e La Niña, afetando as safras na América do Sul e na América do Norte, mudanças que afetaram os preços dos alimentos no mercado doméstico, contribuindo para uma ampliação da volatilidade nos preços. (IPEA, 2016)

Em um período mais recente, a trajetória da inflação dos alimentos no Brasil passou por notáveis oscilações durante os governos Lula (no atual começo de mandato) e Bolsonaro (de 2019 a 2022), o que revela mudanças significativas em sua dinâmica. Sob o governo de Lula, o país vem testemunhando uma tendência de queda nos preços dos alimentos, quando em junho de 2023, esse movimento atingiu o ápice, com uma queda acentuada que representou o maior declínio de preços em um período de 45

meses no município de São Paulo. No entanto, sob a gestão de Bolsonaro, a realidade se mostrou distinta, os preços dos alimentos aumentaram consideravelmente, com uma média de 57%, sendo esse aumento substancialmente superior à inflação geral do período, que ficou em torno de 30%. (PT, 2023; G1, 2023; FOLHA, 2023)

Considerando os primeiros nove meses do governo Bolsonaro, a inflação dos alimentos e bebidas atingiu seu nível mais alto em 28 anos. Além disso, a trajetória da inflação de alimentos apresentou outros marcos importantes, considerando que entre 2020 e o início de 2022, os preços dos alimentos subiram continuamente, atingindo uma taxa acumulada em 12 meses de mais de 12% em abril de 2022, quando esse foi o maior índice para esse período desde outubro de 2003. Após esse pico, a inflação, medida pelo IPCA, começou a declinar gradualmente e em agosto de 2022, ela finalmente retornou a um valor de um dígito, registrando 8,73% em 12 meses. Um aspecto notável é que, sob o governo de Lula 3, após a saída de Bolsonaro, houve uma queda substancial nos preços de diversos alimentos, itens como arroz, feijão, óleo, batata e picanha experimentaram significativas reduções nos preços. (PT, 2023; G1, 2023; FOLHA, 2023)

A inflação de alimentos é apenas um dos fatores que contribuem à insegurança alimentar, e compreender como ela se relaciona com outros determinantes é fundamental para desenvolver estratégias eficazes de mitigação. Nesse contexto, é importante considerar os desafios recentes, como a pandemia global que afetou a economia e o fornecimento de alimentos em todo o mundo. A COVID-19 desencadeou perturbações nas cadeias de suprimentos, afetou a renda das famílias e destacou a importância da retomada e reforço de instituições, políticas e programas voltados à promoção da segurança alimentar, ressaltando a necessidade de avaliar como as populações enfrentaram esses desafios e as medidas adotadas para garantir o acesso a alimentos adequados em meio a esse cenário complexo.

5. Os impactos na segurança alimentar e inflação nos alimentos durante a pandemia da COVID-19 no Brasil

A pandemia da COVID-19 deixou claro os desafios econômicos em termos da promoção da segurança alimentar no Brasil, pois durante o período de isolamento social e das restrições de mobilidade, testemunhou-se um agravamento da situação econômica,

com conseqüente elevação dos preços dos alimentos essenciais, como arroz, feijão, carne e óleo de soja, impactando diretamente a capacidade das famílias de garantirem uma alimentação adequada, sobretudo para os grupos sociais de menor renda e/ou expostos a maiores níveis de vulnerabilidade social. (NERI, M; HECKSHER, M. 2022)

Além disso, o aumento da demanda externa por produtos brasileiros, resultante da piora da desvalorização da moeda nacional, que estimula a busca por mercados externos, dada a melhora na competitividade que a mudança cambial gera, contribuiu para a alta das exportações, pressionando a oferta interna desses itens básicos e elevando, ainda mais, seus preços no mercado doméstico. Tal cenário, agravado por problemas estruturais e logísticos, demandou a implementação de políticas econômicas e medidas para estimular a produção local e controlar os preços, visando atenuar os impactos adversos sobre a segurança alimentar das famílias brasileiras afetadas pela crise econômica decorrente da pandemia. (NERI, M; HECKSHER, M. 2022)

Lamentavelmente, o governo de Bolsonaro não demonstrou eficiência na formulação e implementação de políticas públicas capazes de enfrentar de maneira efetiva a insegurança alimentar exacerbada pela crise. Então, a falta de medidas coordenadas e abrangentes para estimular a distribuição interna, controlar preços e garantir o acesso dos cidadãos a uma alimentação adequada, durante esse período crítico, agravou os impactos econômicos sobre as famílias vulneráveis, à exceção dos anos 2020 e 2022, atenuados em razão da ampliação do gasto público em políticas sociais. No ano de 2020, a motivação à ampliação do gasto deu-se em função da pressão sobre o governo, para agir perante o caos imposto pela pandemia e, no ano de 2022, essa expansão foi motivada pelo pragmatismo eleitoral, já que Bolsonaro estava pleiteando o mandato de reeleição. (ARAÚJO, 2023)

Como consequência da inação política, indicadores econômicos retrocederam cerca 30 anos⁷ e, o país voltou ao mapa da fome¹, com o ressurgimento da fome passando a atingir cerca de 33 milhões de brasileiros, equiparando-se aos números alarmantes de 1992. Ou seja, pode-se afirmar que tal estatística representa um retrocesso marcante nos indicadores socioeconômicos do Brasil e se pode apontar três fatores que contribuíram significativamente para o agravamento dessa situação, são eles: (IG, 2022)

- O acentuado empobrecimento generalizado na população;

⁷ Disponível em: <<https://economia.ig.com.br/2022-06-19/indicadores-economicos-retrocedem-ate-30-anos.html>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

- A estagnação e declínio na renda média, refletidos no mercado de trabalho, com deterioração a partir de 2015 e;
- O desmonte progressivo dos programas de segurança alimentar e proteção social, que foi iniciado na gestão de Michel Temer e se agravou sob a gestão de Bolsonaro.

Ao assumir a Presidência em 2019, com uma canetada, por meio da Medida Provisória 870, Jair Bolsonaro extinguiu o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea)⁸. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), em 8 anos, viu o seu orçamento cair mais de 90%, quando no ano de 2012 foram comercializadas cerca de 297 mil toneladas e em 2019, o número despencou para apenas 14 mil⁹.

Quanto ao programa Bolsa Família, em 2019 possuía uma longa fila de espera para acessar o benefício, a qual foi zerada em 2020, quando os beneficiários migraram para o Auxílio Emergencial, sob a emergência da pandemia de COVID-19 e os valores foram majorados. Em 2021, os valores e o número de beneficiários foram drasticamente reduzidos e, posteriormente, o Bolsa Família foi extinto e substituído pelo programa denominado Auxílio Brasil, que teve majoração nos valores transferidos em 2022, em razão do pragmatismo eleitoral já mencionado. (ARAÚJO, 2023)

A substituição do Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, embora tenha dobrado o valor do benefício básico, com piso de R\$ 400, parece ter ocasionado uma redução na eficácia do programa, evidenciada pelo esvaziamento do Cadastro Único e pela substancial diminuição no investimento em políticas de segurança alimentar, dado que foi ocorrendo o desmonte já citado das políticas e programas à promoção da segurança alimentar. Não apenas o desmantelamento das políticas de combate à insegurança alimentar, mas também a população brasileira se viu diante de um cenário semelhante ao observado em 2003, durante o primeiro ano do governo Lula, naquele período, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE, atingiu 11,73% no acumulado de 12 meses, comparável aos 11,02% registrados quase duas décadas atrás. (IBGE, 2022)

⁸ Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/02/04/bolsonaro-promove-desmonte-das-politicas-de-seguranca-alimentar>> Acesso em: 26 nov. 2023.

⁹ Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/em-8-anos-aquisicao-de-alimentos-e-execucao-do-orcamento-do-paa-caem-mais-de-90-84e9>> Acesso em: 26 nov. 2023.

Os impactos da pandemia criaram entraves significativos na produção global, e, além disso, no ano de 2020, registraram-se eventos climáticos adversos, como períodos com seca e geada, que impactaram de forma substancial a produção de alimentos e a geração de energia elétrica no território nacional. Esses choques de custos geraram uma redução na oferta de alimentos e de energia, desencadeando um cenário de pressão inflacionária, pressionando ainda mais os preços dos produtos alimentícios e da eletricidade, o que se refletiu diretamente no Índice de Preços ao Consumidor. Simultaneamente, a instabilidade política contribuiu para um agravamento no quadro de desvalorização do dólar, exercendo pressão adicional sobre os preços internos. Diante desse contexto desafiador, a taxa básica de juros (Selic) foi elevada para 13,25%, atingindo o nível mais alto desde o final de 2016 que fechou o ano no patamar de 13,75%, em uma tentativa de conter os efeitos da inflação sobre a economia nacional. (BCB, 2022)

Segundo Araújo (2023), a gestão de Campos Neto no Banco Central se atrasou em promover a elevação na taxa SELIC, a qual se encontrava naquele contexto pandêmico no menor patamar histórico e, posteriormente, iniciou um acelerado ciclo de alta, que em poucos meses colocou o Brasil na posição de campeão no ranking mundial de juros. Esse ‘atraso’ no ajuste necessário na SELIC, ampliou o grau no qual o real se desvalorizou, contribuindo para ampliar as pressões inflacionárias no país.

Então, em meio a uma gestão de política econômica guiada por um neoliberalismo radicalizado, o qual foi perturbado, mas não abandonado pela pandemia e pelo pragmatismo político eleitoreiro (ARAÚJO, 2023), a insegurança alimentar figurou como um ponto crítico, com 30,7% da população sofrendo de forma moderada a grave em 2022. Além disso, a diferença entre a insegurança alimentar nas áreas rurais e urbanas é algo assustador, com uma disparidade de 20%, ressaltando a necessidade de políticas específicas para cada contexto. (IBARRA, 2023)

Os preços dos alimentos também têm emergido como uma preocupação crescente, com um aumento de 37,5% entre o final de 2019 e o final de 2022, em comparação com o aumento geral de 21,7% nos índices de preços ao consumidor. Esses aumentos afetam desproporcionalmente os estratos mais pobres da população com diferentes impactos regionais e nos diferentes territórios, como Maranhão e Pará, apresentando exacerbado grau de insegurança alimentar nesses locais. (IBARRA, 2023)

Desse modo, o foco do governo em termos da promoção da segurança alimentar deve ser redirecionado para áreas estratégicas, como o redesenho de programas sociais essenciais, a exemplo do Bolsa Família. Além disso, é vital aumentar os recursos destinados a programas de alimentação escolar, garantindo o acesso adequado à alimentação para os estudantes, o fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a reintrodução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), as quais se constituem em ações cruciais no caminho para erradicar a fome no Brasil.

Essas iniciativas, semelhantes àquelas que contribuíram para a saída do país do Mapa da Fome em 2014, colocam-se como essenciais para superar os desafios atuais e garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros. Contudo, ao considerar os números que mensuram e dimensionam a insegurança alimentar no país e o extenso número de fatores que corroboram para tal mazela, torna-se evidente a necessidade de políticas públicas abrangentes que não apenas respondam às crises imediatas, ou autem de modo paliativo, mas que, sobretudo enfrentem as raízes estruturais da pobreza e da insegurança alimentar para promover desenvolvimento com equidade.

6. Conclusão

Durante os governos do PT, o Brasil testemunhou avanços significativos na luta contra a insegurança alimentar. Programas emblemáticos como o Fome Zero e o Bolsa Família, além do fortalecimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos, direcionaram esforços para erradicar a fome e promover a segurança alimentar. O Pronaf e o Planapo também se destacaram ao apoiar a agricultura familiar e promover práticas agrícolas sustentáveis, evidenciando um compromisso com a redução das desigualdades e o desenvolvimento rural. Essas ações integradas contribuíram à melhoria das condições de vida de milhões de brasileiros, marcando um período de notáveis avanços na questão alimentar no país. No entanto, os governos subsequentes, de Michel Temer e Bolsonaro, foram caracterizados pela retomada de políticas ultra neoliberais, as quais marcaram um retrocesso evidente, o qual foi ainda mais acentuado durante a pandemia de COVID-19.

A desarticulação das políticas de combate à fome nos governos de Temer e Bolsonaro resultou no ressurgimento da fome para milhões de brasileiros, destacando a

urgência da retomada da estratégia que já foi implementada e culminou na praticamente extinção da fome no Brasil. A conjuntura da pandemia, aliada a políticas governamentais ineficazes, agravaram a situação, enfatizando a necessidade premente de revitalizar programas de transferência de renda e fortalecer a agricultura familiar.

Nesse sentido, a reintrodução do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), no Governo Lula 3, representa um avanço relevante ao retorno político do combate à fome como agenda da política prioritária. O desafio de erradicar a fome exige políticas governamentais que se consolidem como política de estado, indo além de qualquer agenda de governo, fortalecidas com uma mobilização social contínua. Restaurar a segurança alimentar no Brasil requer um esforço coletivo, por meio de uma ação integrada de políticas, programas, instituições, que venham a se consolidar como política de Estado, em busca de equidade e justiça social.

Tornar a promoção da segurança alimentar uma política de Estado é fundamental, para que nenhum governo possa colocá-la em risco, seja por meio do desmonte institucional e/ou do esvaziamento orçamentário. Quanto à capacidade política e econômica de erradicar a fome, não resta dúvida do quão fácil e rápido tal ambição pode ser alcançada, considerando que essa conquista social e humanitária já foi alcançada em 2014, num breve interregno de 11 anos de esforços de ação política articulada.

Referências

ARAÚJO, V. L. **A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico.** Texto para discussão sobre o Desenvolvimento, CICEF, n. 1, p. 1-31, jul. 2023. DOI: <https://doi.org/10.29327/5286230>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Capítulo II - Da Seguridade Social, Art. 194 a 204.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

TAXAS: de juros básicas – Histórico. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros>. Acesso em 29 nov. 2023.

RELATÓRIO: de Pobreza e Equidade no Brasil: olhando para o futuro após duas crises. Disponível em:

<<https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/25e36349-9396-53bc-95a9-10e5c6d008ef/content>>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BURITY, Valéria et al. **Direito Humano à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar e Nutricional.** Brasília: ABRANDH, 2010. 204 p. Disponível em: <http://www.abrandh.org.br/download/20101101121244.pdf>. Acesso em: 06 out. 2023.

CAMPELO, Tereza; BORTOLETTO, Ana Paula (Organizadoras). **Linha do tempo | Combate à fome: 75 anos de políticas públicas.** In: Da Fome à Fome: Diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022.

COUTO, Ebenézer Pereira. **Economia política dos preços de alimentos, instabilidade econômica e regulação no capitalismo contemporâneo.** In: ALMEIDA FILHO, Niemeyer;

DEL GROSSI, José Graziano; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão. **A redução da pobreza: de 44 milhões para 29,6 milhões de pessoas.** In: SILVA, José Graziano et al. Fome zero: A experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010.

POLÍTICA: de Valorização do Salário-Mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. Nota Técnica, nº 86, jan. 2010. Disponível em:

<https://www.dieese.org.br/notatecnica/2010/notatec86SALARIOMINIMO2010.html>. Acesso em: 08 out. 2023.

FROM: Fome Zero to Zero Hunger. Ano de publicação não especificado. Disponível em: <https://www.fao.org/director-general/former-dg/director-general/from-fomezero-to-zerohunger/pt/>. Acesso em: 23 de agosto de 2023.

FURNO, J.; ROSSI, P. **Economia para transformação social.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023.

INFLAÇÃO dos alimentos é de 57% no governo Bolsonaro. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/01/inflacao-dos-alimentos-e-de-57-no-governo-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 04 nov. 2023.

O RETORNO: do Brasil ao Mapa da Fome da ONU preocupa senadores e estudiosos. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2022/10/retorno-do-brasil-ao-mapa-da-fome-da-onu-preocupa-senadores-e-estudiosos>. Acesso em: 15 out. 2023.

GUITARRARA, Paloma. Insegurança alimentar. Brasil Escola. Disponível em:

<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/inseguranca-alimentar.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2023.

IPCA: inflação fica em 0,47% em maio e desacelera para 11,73% em 12 meses.

Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/06/09/ipca-inflacao-fica-em-047percent-em-maio.ghtml>. Acesso em: 04 nov. 2023.

INDICADORES: econômicos retrocedem 30 anos e país volta ao mapa da fome.

Disponível em: <https://economia.ig.com.br/2022-06-19/indicadores-economicos-retrocedem-ate-30-anos.html>. Acesso em: 26 nov. 2023.

SISTEMA: Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2003_dez.pdf ;

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/236/inpc_ipca_2022_jun.pdf.

Acesso em: 29 nov. 2023.

REPOSITÓRIO: IPEA. Disponível em:

<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6917>. Acesso em: 03 nov. 2023.

IBARRA, Gabriel; VALE, Ricardo. Inflação de alimentos e insegurança alimentar no Brasil. The Word Bank. Disponível em:

<https://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-food-insecurity-and-food-inflation>. Acesso em: 01 dez. 2023.

JOSUÉ, Castro de. Geografia da Fome: O Dilema Brasileiro - Pão ou Aço. 10ª ed. Rio de Janeiro: Antares, 1984.

NERI, M. e HECKSHER, M. (2022). A Montanha-Russa da Pobreza – 15 págs., Rio de Janeiro, RJ – junho/2022 - FGV Social.

INQUÉRITO: Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021.

PINHO, Manual de Economia. [S.I]: Saraiva, 2017.

EFEITO: Lula alimentos têm a menor pressão na inflação em 45 meses em SP.

Disponível em: <https://pt.org.br/efeito-lula-alimentos-tem-a-menor-pressao-na-inflacao-em-45-meses-em-sp/>. Acesso em: 04 nov. 2023.

RAMOS, Pedro. **Segurança Alimentar: Produção Agrícola e Desenvolvimento Territorial**. Campinas: Editora Alínea, 2010. p. 279-304.

A relação desenvolvimento e subdesenvolvimento sob a ótica de Celso Furtado¹⁰

*Karla Vitória de Queiroz¹¹
Ricardo Schmidt Filho¹²*

RESUMO

O conceito de desenvolvimento, desde que se tornou um dos maiores focos dos economistas, passou por mudanças que ocorreram de acordo com o contexto histórico, social e econômico de cada época. Sendo assim, o termo “desenvolvimento” passou por diversos pontos de vista, de forma a mudar de acordo com cada contexto. A grande contribuição de Celso Furtado com sua obra “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, de 1968, é um desses pontos de vista, de forma a ser um divisor de águas, considerando que Furtado apresenta o conceito de subdesenvolvimento e como este se relaciona com o desenvolvimento. O trabalho a tem como objetivo apresentar alguns dos conceitos elaborados para o desenvolvimento durante o século XX, além da obra citada de Celso Furtado, a fim de entender qual a relação desenvolvimento-subdesenvolvimento. Como conclusão, tem-se que o subdesenvolvimento é uma consequência do desenvolvimento, além de que a relação de dependência dos subdesenvolvidos em relação ao centro ainda é evidente e com raízes históricas.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Subdesenvolvimento. Celso Furtado.

1. Introdução

O presente trabalho traz como objetivo o resgate de temas relacionados ao desenvolvimento, de forma que, num primeiro momento, é realizado um apanhado geral sobre a temática com base em vários autores ao longo do tempo, mais especificamente no século XX. No segundo momento, o título do artigo aparece com maior clareza, considerando que será apresentado o conceito da relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento a partir da obra de Celso Furtado: Teoria e Política do Desenvolvimento (1968).

Celso Furtado é um renomado pensador internacional, que baseou suas teorias com ênfase nos países latino-americanos. Suas ideias continuam pertinentes, mesmo

¹⁰Trabalho escrito no âmbito da atuação no Programa de Educação Tutorial – PET, do curso de Ciências Econômicas da UFCG.

¹¹Graduanda do curso de Ciências Econômicas da UFCG, integrante do PET-Economia. Email: karlaqueiroz290@gmail.com.

¹²Professor do curso de Ciências Econômicas da UFCG. No presente trabalho atuou como orientador. Email: ricardo.schmidt@professor.ufcg.edu.br.

após tanto tempo, principalmente quando se analisa a relação entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

A discussão sobre desenvolvimento, desde que o tema veio à tona, nunca saiu do centro dos debates em economia, uma vez que a subordinação de países em desenvolvimento em relação ao centro piora o cenário político, social e econômico para a grande maioria da população. Considerando o contexto histórico como parte fundamental para que a análise tenha fundamento, Furtado enfatiza a importância deste para que essa relação seja explicada de maneira coerente.

Ao longo do texto, é possível notar a forma como o conceito de desenvolvimento muda, de acordo com os debates em questão em cada período. Além disso, a influência teórica de determinadas correntes do pensamento econômico acaba por influenciar a visão de desenvolvimento, e como o cenário de subdesenvolvimento ocorre de maneira consequente ao primeiro.

A forma como os chamados países do centro alcança a industrialização e logo decidem avançar em direção aos demais territórios faz com que os países periféricos já sejam afetados considerando, por exemplo, que a relação metrópole-colônia já prejudica o crescimento econômico das colônias (uma das provas da importância do contexto histórico para a análise, como mostra Furtado). O chamado pacto colonial que estabelecia a relação de dependência da colônia em relação à metrópole pode ser citado como um ato que tem raízes estabelecidas até hoje.

Dessa forma, torna-se importante a análise dos conceitos em questão, de forma que Celso Furtado traz a história como um dos elementos principais que a compõe, demonstrando, mais uma vez, como a história aparece como elemento de resistência, quando se coloca o subdesenvolvimento em foco, além de que analisar a questão desigual no quesito desenvolvimento é de suma importância por conseguir explicar muitas das relações e acordos atuais, de forma que o subdesenvolvimento pode ser explicado.

Além de apresentar a forma como o conceito de desenvolvimento mudou com o passar do tempo, de forma a apresentar as diferenças em relação à contribuição de Furtado, também se torna um objetivo a discussão da obra em questão de Furtado “Teoria e Política do Desenvolvimento (1968), analisando toda a discussão até a formação do conceito de desenvolvimento com base em seus pensamentos, até chegar ao subdesenvolvimento, que é uma das maiores contribuições de Furtado.

Para isso, foi feito um resgate de escritas sobre autores do século XX, a fim de obter a visão de desenvolvimento em cada contexto histórico, além do enfoque na obra que será discutida de Celso Furtado, resgatando também sua discussão sobre o tema, considerando que esse livro apresenta e relaciona o desenvolvimento e o subdesenvolvimento.

Sendo assim, o texto será apresentado em duas seções, sendo a primeira com o resgate de autores e ideias de desenvolvimento do século XX, e uma segunda com ênfase na obra em questão de Celso Furtado.

2. O conceito de desenvolvimento e suas vertentes

Antes de adentrar o assunto específico que será tratado neste artigo, é necessário que as diferenças entre os conceitos dessa área sejam entendidos e absorvidas de forma que se torne natural sua compreensão. Além disso, para conseguir explicar e demonstrar o subdesenvolvimento, também é preciso que o conceito de desenvolvimento seja entendido. Para que a revisão teórica seja plenamente construída, o enfoque histórico precisa ser trazido, uma vez que esses conceitos sofreram transformações com o passar do tempo.

Cardoso (2012) argumenta sobre a “armadilha do subdesenvolvimento”, logo se tem a ideia de como o termo desenvolvimento sofreu alterações com o passar do tempo. Logo no início do que seria o termo desenvolvimento, após a Segunda Guerra Mundial, o termo “países em crescimento” se referia àqueles que eram desenvolvidos, enquanto que os subdesenvolvidos ou “em desenvolvimento” eram vistos nas teorias do desenvolvimento. Considerando que desenvolvimento e subdesenvolvimento não podem ser vistos como etapas de um processo, ou seja, o segundo não se trata de uma deficiência do primeiro. Na verdade, estão relacionados com a geração e manutenção da estrutura socioprodutiva nos locais onde são verificados. Assim, a superação desses conceitos ocorre pela efetiva compreensão dos mecanismos de funcionamento e proposição de alterações estruturais. Outra questão importante é o fato errôneo sobre o subdesenvolvimento ser a falta de industrialização.

Dessa forma, nessa diferença é que se encontra a distinção entre teoria do desenvolvimento e teoria econômica. Nas palavras Cardoso (2012, p. 14): “se aprovadas na lição da Economia do Desenvolvimento, as ex-nações não desenvolvidas poderiam

finalmente se valer da Teoria Econômica e de seus ótimos princípios, em sua forma mais tradicional”.

Furtado (1968) apresenta que, para os clássicos, a abstração para explicar a distribuição do fluxo da renda social sempre esteve presente. Dessa forma, quando os processos econômicos são analisados apenas numa ótica distributiva, como Ricardo, fica mais difícil de se desligar ao abstrato; quanto mais próximo da ótica do sistema de produção, mais perto do plano concreto o pesquisador estará. Nesse quesito, Furtado traz como os clássicos, apesar de considerarem fatos históricos para criar suas leis, como o livre comércio, ainda assim o faziam de forma limitada, e acabavam por generalizar. Dessa forma, considerando que o desenvolvimento conta com a história para ser explicado, os clássicos por muito tempo teorizam a economia como algo constituído por leis, perdendo a ideia de ciência.

Além disso, os clássicos consideravam muito a perspectiva de analisar o aumento da produtividade do trabalho em empresas específicas, de forma que isso pode representar apenas um lucro para o empresário, sem trazer mudanças significativas globais. Dessa forma, os clássicos criaram uma confusão entre crescimento da produtividade no setor microeconômico e desenvolvimento. Essa corrente de pensamento utilizava a acumulação de capital para explicar, por exemplo, a forma que a renda social era distribuída. Furtado (1968)

Ainda na obra em questão de Furtado, os neoclássicos utilizam de uma função de produção, na qual podem existir várias combinações de fatores. Assim, a remuneração de cada fator será representada pela sua produtividade marginal quando chegar ao equilíbrio. Lembrando que, para os neoclássicos, seja qual for a oferta de mão-de-obra, todos aqueles que queiram emprego, assim o terão, desde que estejam de acordo com o salário estabelecido pelo mercado, que é representado pela produtividade do último trabalhador em questão. Dessa forma, desconsiderar o desemprego da época, considerando que essa ideia era a verdade absoluta. Além disso, a ideia de otimização e maximização da utilidade, por exemplo, estão presentes aqui.

Sendo assim, o que se pode ver de teoria do desenvolvimento nos neoclássicos diz sobre o aumento de produtividade do trabalho ser consequência da acumulação de capital, que está sujeita à taxa antecipada de remuneração dos novos capitais e ao preço de oferta da poupança. Dessa forma, quando se fala em desenvolvimento, lucro e acumulação, assim então serão consequência do afastamento do equilíbrio. A

otimização do uso de recursos e suas condições levam à estagnação, enquanto para os clássicos, o desenvolvimento tendia à estagnação. Furtado (1968)

Considerando as observações dos clássicos e neoclássicos em Furtado (1968), não é muito o que se tem para progredir a teoria do desenvolvimento, uma vez que a acumulação de capital é um dos principais fatores para as duas correntes, de forma que não muda de uma para a outra.

A partir do fim da Segunda Guerra Mundial, como lembrado por Cardoso (2012) através de uma observação feita por Chang, ocorre um fracasso da ideia do *laissez-faire* no período entre guerras. Esse fato fez com que o surgimento de correntes que defendiam a participação do Estado como essencial para o bom funcionamento fosse consolidado.

Outro fator que passou a ser concretizado nos estudos sobre desenvolvimento, foi aquele relacionado à forma em que se daria esse estudo. Os países subdesenvolvidos levavam em conta os modelos e estudos que países desenvolvidos utilizavam, ou seja, os padrões estabelecidos pelas nações desenvolvidas também eram utilizados pelas subdesenvolvidas. Isso foi um problema, considerando que as duas classificações possuem condições e características totalmente diferentes, desde se foram colonizadores ou colônia, até os processos utilizados para elevar os níveis de crescimento econômico. Cardoso (2012)

Outro escritor que fez considerações sobre esse período, como mostra Cardoso (2012) foi o José Luís Fiori. Ao debater que o desenvolvimento, para ser classificado, vai além do que apenas a economia. Além disso, é necessário lembrar, apesar da racionalização envolvida, que a Economia do Desenvolvimento também trouxe estudiosos que consideraram outras áreas. Cardoso (2012) ainda traz que Fiori reconhece que os nichos além da economia foram os que mais contribuíram para a formulação de ideias no desenvolvimento.

Ademais, nesse período, tinha-se a ideia de que o desenvolvimento estava relacionado à industrialização. As nações primário-exportadoras da época, sobretudo na América Latina, viviam um período frágil, considerando a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial. Com o advento do desenvolvimento, passam a buscar pela industrialização que, por sua vez, precisa da acumulação de capital, e isso resulta na criação do vínculo entre desenvolvimento e planejamento. Para a mudança de pensamento da ideia de que o desenvolvimento necessita planejamento para a ideia de

que o Estado precisa estar incluso para que ele realmente aconteça foi instantâneo (Cardoso, 2012).

Já nos anos 1960 Arndt observou que os conceitos sociais passaram a ser mais incrementados no desenvolvimento como objetivos (educação, saúde e nutrição são exemplos), e como alguns casos de crescimento poderiam ser os causadores de problemas sociais e políticos, ao contrário de resolvê-los. (Cardoso, 2012)

Schumpeter contribuirá para o estudo da Teoria do Desenvolvimento Econômico e conforme abordado por Costa (2006) a “evolução econômica” somente ocorreria no momento em que uma inovação diferente de uma mudança já prevista ocorra, quebrando o chamado fluxo circular, que seria justamente a produção corriqueira, que apenas conta com diferenças na produção que já são imagináveis.

Dessa forma, para Schumpeter, o verdadeiro desenvolvimento ocorre quando uma “inovação transformadora” não prevista aconteça. Porém, é válido lembrar que isso não significa que a economia de fluxo circular não alcança crescimento econômico. O que Schumpeter quer trazer com inovação é justamente que o processo de mudança estrutural e quebra do fluxo contínuo são vitais para o desenvolvimento. Dessa forma, permanecer inserido nesse fluxo circular não traz desenvolvimento. É necessário que o local em questão apresente algo novo, que quebre o fluxo contínuo. Costa (2006)

Além disso, continuando a apresentação das ideias de Schumpeter, pela obra em questão de Costa (2006), fica claro como ele afirma que as inovações transformadoras não são fruto da necessidade que os consumidores passam a sentir, demandando novas produções inovadoras, mas sim da própria vontade dos produtores. Dessa forma, os consumidores passam a ser ensinados que precisam daquela mudança em seus hábitos, mas a real motivação para que ocorra não provém das necessidades desses.

Lembrando que essas mudanças não podem ser tidas como uma espécie de evolução dos produtos, mas precisam ser realmente inovadoras. Dessa forma, Schumpeter traz cinco exemplos do que poderia se encaixar na ideia de “inovação” ou “novas combinações”. O primeiro traz o incremento de algo totalmente novo, um produto novo, ou esse em uma nova forma. O segundo diz sobre um novo modo de produzir naquela indústria, que ainda não tenha sido testado. O terceiro traz a invenção de um novo mercado dentro do país, quer esse mercado tenha existido anteriormente ou não. O quarto, como já era de se esperar, traz uma nova matéria prima, seja inventada

naquele momento ou não. O quinto e último exemplo diz sobre uma nova estrutura de mercado. (Costa, 2006)

Dessa forma, Costa (2006) traz que Schumpeter apresenta sua ideia de desenvolvimento econômico, que seria alcançado através de novas combinações dos recursos já presentes em sociedade, de forma que se alcance a inovação e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico. Porém, é vital deixar evidente que isso não significa que essa inovação transformadora ocorre através de meios de produção que estão inoperantes, mas sim por meio dos que já estão em seus eixos na economia, apenas esperando para serem destinados a novas funções.

Ainda no quesito desenvolvimento econômico para Schumpeter, o desenvolvimento junto às inovações traria aumentos e quedas na produção e no emprego, sem contar as mudanças que ocorreriam nas questões sociais, por exemplo. Essa era a manifestação do desenvolvimento para Schumpeter. Segundo ele, essa manifestação ocorre por meio de dois movimentos específicos. (Costa, 2006)

O primeiro movimento, como pontua Schumpeter, ocorre pela inovação no mercado, que logo traz os chamados lucros extraordinários e, conseqüentemente, outros produtores são atraídos pela nova ideia, passando a movimentar esse e outros eixos de produção na sociedade, considerando que com o aumento da produção nessa indústria, ocorrerão novas contratações de mão de obra e compra de recursos para a produção. Porém, segundo Schumpeter, essa movimentação acontece periodicamente, considerando que o aumento da oferta causa uma diminuição dos preços e, conseqüentemente, caem os lucros extraordinários, impedindo que a inovação introduzida no mercado cause movimentação contínua. Costa (2006)

O segundo movimento descrito por Schumpeter diz sobre os momentos de depressão que ocorrem devido a entrada de inovações na economia. Porém, nesse caso, as depressões ocorrem por um processo conseqüente do sucesso que as inovações causam. Com a introdução de transformações na função de produção, logo a competitividade entre os antigos eixos anteriores à inovação perde a força. Assim, os antigos eixos perdem lugar no mercado, causando as depressões descritas por Schumpeter. Segundo ele, o sistema deve se organizar de acordo com as inovações, resultando nas depressões. Costa (2006)

A partir de 1950 e no tempo que se segue, o termo crescimento econômico é usado para se referir aos países desenvolvidos, enquanto desenvolvimento econômico

refere-se às nações subdesenvolvidas. Como apresentado na tese de Cardoso (2012), Myrdal traz como a ideia de desenvolvimento econômico era interpretada como um estado prolongado de crescimento econômico. Outra ideia desse autor que dominou os estudos desenvolvimentistas diz sobre esse crescimento econômico desencadear uma diminuição dos níveis de pobreza, ou seja, os padrões de vida seriam melhorados. Apresentado esse conjunto de ideias e questões, o próximo passo é entender o clímax deste artigo: Celso Furtado. Dessa forma, questões iniciais serão trazidas para que se obtenha um entendimento de sua obra que circunde os temas de interesse no devido momento.

Antes de tudo, é indispensável considerar que Celso Furtado possui a característica de levar em conta o processo histórico pelo qual determinada região passou, e, dessa vez, não poderia ser diferente. Nos escritos chamados “Cinquenta anos de pensamento na CEPAL”, com a contribuição de diversos autores, Celso Furtado logo afirma a importância de entender o processo histórico por trás para que realmente possa existir um conceito viável de desenvolvimento, que consiga ir além do que já estabeleceram mundialmente de que a teoria do desenvolvimento tem a função de “mostrar a natureza das variáveis não econômicas que determinam, em última instância, a taxa de crescimento da produção em uma economia”, como Furtado traz na observação de Nicholas Kaldor. Dessa forma, Celso Furtado avalia o desenvolvimento, levando em conta o processo histórico e o contexto de cada época.

Na próxima seção, Furtado será o foco para expandir os olhares sobre a forma que desenvolvimento e subdesenvolvimento se relacionam, de forma a existir uma relação causal entre os dois, como observado por ele em suas obras, a fim de continuar construindo o alicerce até que o ponto mais alto seja atingido.

3. Desenvolvimento e subdesenvolvimento para Celso Furtado

Para que se estabeleça um contexto histórico em torno do tema que está sendo tratado, as contribuições de Celso Furtado (1968) serão trazidas para tornar claras as relações entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, de forma que a propagação de

mitos seja menos citada, principalmente no que se diz sobre os países subdesenvolvidos terem que seguir os “passos” das nações desenvolvidas para que alcancem seus mesmos níveis de desenvolvimento.

Para Chang (2002), os países desenvolvidos que estabeleciam a hegemonia mundial utilizavam meios para o desenvolvimento que não foram os divulgados historicamente pelo *mainstream*, de forma que seguiam uma fórmula diferente da que estabeleciam indiretamente para os países chamados subdesenvolvidos utilizarem. Volta a citar o termo “chutar a escada” para essa situação, de forma que as nações já desenvolvidas “chutaram a escada” que utilizaram para subir, impedindo que os subdesenvolvidos utilizem os mesmos meios, e até mesmo impeçam dia após dia, por meio de muitos contextos, a subida desses países. Dessa forma, para desfazer mitos em torno desse tema, é preciso de antemão que se entenda o contexto histórico do processo.

Já de início, Furtado deixa claro como o processo de desenvolvimento não pode ser visto como uma mera receita, na qual determinadas etapas deveriam ser seguidas e atingidas para que se chegue ao desenvolvimento. Segundo Furtado (1968), a ideia de seguir os modelos das nações “ideais” é fruto das ideias de progresso que estão em torno da filosofia europeia com base no Iluminismo.

Para Adam Smith, a economia humana atravessa uma sequência de fases, que ocorrem de acordo com a psicologia do homem, com base na divisão social do trabalho. Para Marx, a organização do sistema econômico ocorre de acordo com a forma de apropriação dos fatores de produção (comunismo primitivo, escravidão, feudalismo e capitalismo). Com a industrialização, a evolução do desenvolvimento passou a ser vista como ordem natural das coisas, assim como os clássicos pensavam. Somente após a Segunda Guerra Mundial que Colin Clark pesquisou e estruturou estatísticas sobre o que seria a correlação entre a população ativa e o nível de renda per capita, abrindo discussões acerca do desenvolvimento e da reconstrução com o pós-guerra. Furtado (1968).

Ainda em Furtado (1968), a pesquisa de Colin Clark traz a industrialização como fator indispensável para o desenvolvimento, de forma que seriam necessárias mudanças estruturais econômicas e sociais, observando que a elevação do nível de vida a longo prazo não traria benefícios para todos. Dessa forma, surgem discussões sobre o que seria necessário para que uma nação atingisse o desenvolvimento de maneira rápida e estável. Assim, a ideia de fases para o desenvolvimento ressurge.

W. W. Rostow destacou-se nessa ótica de desenvolvimento, de forma que dividia o processo em cinco “etapas de crescimento”, como destacado por Furtado (1968): a primeira consiste na chamada “sociedade tradicional”, que teria baixa produtividade, mas não seria estática, de forma que o crescimento populacional, a evolução das manufaturas e de novas formas de produção por exemplo, podem ocorrer, porém, lentamente. Os proprietários de terra possuem o poder, enquanto que a economia é baseada na agricultura, considerando a baixa produtividade. A segunda etapa já diz sobre uma fase de transição, na qual os mercados internacionais e suas concorrências surgem, isso na Europa Ocidental, enquanto os demais países teriam uma transição caracterizada por pressão exógena, advindas de países mais desenvolvidos. Dessa forma, a transição daria forma ao chamado Estado-nação. Na terceira etapa, as mudanças na qualidade das estruturas econômicas ocorreriam. Na quarta etapa, continuaria o processo de crescimento, no qual a nação relaciona seus recursos e as técnicas modernas. Já na quinta fase, o consumo em massa ganha forma, com a acumulação de riquezas transformando a política e criando um “Estado-providência”.

Como apresentado por Furtado (1968), Raúl Prebisch tem seu ponto de partida na tecnologia moderna e seu crescimento, além da distribuição dos resultados dessas mudanças. Segundo ele, o centro dessa tecnologia moderna, durante a Revolução Industrial, foi a Grã-Bretanha, de forma que a tecnologia se espalhava até outras nações. Porém, deixa claro como, na contemporaneidade, possui-se uma “coexistência de um centro”, enquanto uma grande periferia também se faz presente. Dessa forma, Prebisch apresenta uma estrutura, na qual existe um centro heterogêneo, ou seja, formado por nações com importâncias desiguais (por mais que uma economia em específico possua um papel predominante), ao passo que existe uma periferia, também heterogênea. Destaca que, até a Primeira Guerra Mundial, quem desempenhou o papel de nação líder do centro foi a Grã-Bretanha, e logo após os Estados Unidos, como fixado pela obra de Furtado. A conclusão do autor é que, por mais que existam fases até o desenvolvimento, considerando as economias contemporâneas, ainda assim não seria possível uma ascensão de etapa, de forma que países subdesenvolvidos permaneceriam nesse nível.

Tendo em vista algumas interpretações e teorias do desenvolvimento, Furtado (1968) apresenta que o enfoque faseológico dessa corrente torna-se muito genérico, de forma que, considerando a complexidade dos processos históricos, a análise torna-se muito abstrata, perdendo seu valor. Assim, o estudo do capitalismo comercial é

necessário para entender as vias de desenvolvimento das economias modernas industriais, além de ser vital considerar que os grupos detentores do poder acabaram por não representar a coletividade, seja no que se diz sobre suas motivações não coincidirem com as gerais, ou até mesmo nas relações internacionais desses detentores.

Quando o assunto subdesenvolvimento surge, em Furtado (1968), é importante lembrar que, com a Revolução Industrial, logo surge o núcleo industrial na Europa. Desde já, são estabelecidas três formas pelas quais esse núcleo formado com a Revolução Industrial dava origem ao desenvolvimento: a primeira, que se dá dentro da própria Europa Ocidental, ocorre com o desmanche da economia artesanal pré-capitalista, além do aumento da produtividade. Indo para a segunda divisão, tem-se a mudança da mão de obra, técnica e capital para outras localidades, desde que fossem parecidas com as terras europeias, de forma que logo regiões como as australianas, canadenses e estadunidenses logo conseguiam melhores níveis qualitativos de vida, uma vez que levavam hábitos e técnicas europeus para esses locais, sem contar que se ajustaram em regiões que lhe fossem favoráveis no quesito natureza (recursos). A terceira e última forma deu-se nos locais já ocupados, de natureza pré-capitalista. É importante considerar que essa forma de expansão se deu de formas diferentes, fosse para comércio ou para a produção de matéria-prima (visto que a demanda aumentava nos núcleos).

O que se pode concluir desses fatos relatados acima, diz sobre o surgimento de estruturas dualistas, que combinam parte na produção pré-capitalista, parte na maximização do lucro. É o efeito do impacto da relação que se dá com a expansão dessas economias industriais até aquelas que ainda não tinham contato com a industrialização. Assim, o subdesenvolvimento se dá com o surgimento dessas estruturas. Furtado (1968)

Para Furtado (1968, p. 197), “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”. Dessa forma, Furtado pontua em sua obra que se torna vital a consideração desse ponto em particular, de forma que seja observado se a renda obtida da implementação desse capitalismo nas sociedades pré-capitalistas focou na coletividade, de forma que ocorram transformações em sua estrutura econômica. E, por mais que as nações industrializadas, ao entrar nos países de estrutura pré-capitalista, entrasse em contato com essa, ainda assim não o faz

de forma efetiva, considerando que a renda resultante desse processo não pertence à economia da região.

Furtado mostra através de sua obra que, a partir do momento em que o centro industrial se faz presente na Europa, de forma que irradia essa industrialização para os demais locais parecidos, a distância entre esse centro e a periferia, os subdesenvolvidos, torna-se cada vez mais clara e aprofundada. Desde o desencadeamento dessa situação, novas discussões surgem em relação às mudanças que ocorreram nas relações econômicas internacionais.

Como primeiro ponto, Furtado (1968) apresenta o fato de que quando a industrialização teve início, assim como o comércio internacional teve seu aumento, logo a procura por matéria-prima natural ganhou destaque, de forma a criar um fluxo de capital em direção às nações subdesenvolvidas. Furtado destaca como, até a Primeira Guerra Mundial, o comércio de matéria-prima entre os países crescia mais do que a renda nacional dos países industrializados em conjunto.

Porém, o que ocorre após esse aumento pela procura de matéria-prima é justamente a diminuição da mesma, fosse pelo progresso técnico, ou até mesmo pelo aumento da preferência por diversificação. Dessa forma, as matérias primas naturais perdiam lugar para aqueles produtos industrializados. Outra observação é que o progresso técnico acabava por diminuir a vantagem relativa de alguns produtos naturais, de forma que utilizar matérias-primas consideradas de qualidade inferior já não representava um problema, como mostra Furtado (1968).

O autor ainda continua que, com o surgimento dessas chamadas “economias de escala”, as indústrias de bens não-duráveis acabam perdendo significado, enquanto a de produtos intermediários (aqueles que substituíram as matérias-primas) crescem no mercado internacional. Dessa forma, a formação das economias de escala ocorre justamente com a diminuição da procura por matéria-prima. O resultado desse processo acaba sendo a busca por uma “integração econômica”, na qual ocorreriam os mercados de produtos diversificados que possuam mercado consumidor com padrão elevado. Assim, tem-se início o processo de descolonização, como mostra Furtado (1968)

Pela ótica dos países subdesenvolvidos, essas mudanças no comércio internacional representaram uma perda de espaço, de forma que passam a pagar caro pelos produtos industrializados do centro, enquanto este último paga preços baixos pelas

matérias-primas dos subdesenvolvidos. Furtado (1968) ainda traz a observação de como os países da América Latina são exemplos desse processo.

Considerando essa diferença na importação e exportação, os subdesenvolvidos passam a financiar algumas de suas importações com capital externo a médio e longo prazo, de forma que a dependência de capital externo pelos países periféricos acaba aumentando na década de 1950. Mas, a partir de 1960, observa-se que já começava a ocorrer uma espécie de explosão do endividamento externo por parte dos subdesenvolvidos em relação aos países industrializados, fosse para pagar dívidas, empréstimos ou juros e dividendos. Furtado (1968)

Como esperado, Furtado afirma como essas ações fazem com que a dependência dos países subdesenvolvidos em relação aos industrializados cresça ainda mais, considerando que o processo de substituição de importações inicia-se justamente com o “incentivo” das empresas de manufaturados, de forma que empresas internacionais do chamado centro industrial tomariam um controle ainda maior da produção dos países subdesenvolvidos, além de influenciar o padrão de consumo das altas classes nesses países, deixando mais clara ainda a concentração de riquezas, por exemplo. Assim, o processo de produção estava nas mãos estrangeiras, que conseguiam formar um fluxo unilateral de recursos.

Furtado (1968) apresenta, ao final de sua obra, o que seriam algumas conclusões a partir das discussões realizadas em torno do tema, entre as quais: a necessidade de diminuir as flutuações de preços dos produtos primários, de forma que resolva, pelo menos em parte, o que foi discutido anteriormente, de forma a impedir a deterioração dos termos de intercâmbio das nações periféricas; subdesenvolvidos com acesso aos produtos manufaturados no comércio internacional, com atenção a um tratamento preferencial; desenvolver pesquisas com foco tecnológico e científico nos países subdesenvolvido; desenvolvimento como foco global, de forma que as relações internacionais em forma de dependência e o progresso técnico não aumentem as desigualdades. Dessa forma, é importante ressaltar o quão necessário é que a chamada eficiência tão glorificada pelos clássicos fique em segundo plano em relação ao âmbito social.

4. Conclusão

A partir da análise realizada com as obras citadas, percebe-se que o subdesenvolvimento não pode ser visto como uma etapa, de forma a enxergar o desenvolvimento como o ponto de chegada. O que realmente ocorre é uma relação causal entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, que pode ser explicada por meio da história e das construções sociais. Questões que se tornam então relevantes podem assumir a forma de alguns dos questionamentos a seguir: como a relação entre esses países nasceu? Quais eram os acordos de épocas anteriores?

Além disso, acreditar que um país periférico deva seguir os mesmos passos dos já desenvolvidos é uma afirmação equivocada, considerando que cada país possui estruturas e problemáticas diferentes. Chang (2002) apresenta como os chamados PAD's (Países Atualmente Desenvolvidos) propagam e cobram medidas aos países em desenvolvimento que, supostamente, fazem parte do pacote de "boas políticas" para que alcancem o desenvolvimento. Mas, na verdade, ao realizar uma análise histórica, percebe-se que, no momento em que se desenvolviam, os PADs realizavam medidas contrárias ao que indicam atualmente sejam relacionadas ao protecionismo, ao bom funcionamento das instituições, etc. Essa análise pode demonstrar o que Furtado apresenta em toda a sua discussão, sobre as consequências do pacto colonial que persistem até hoje.

Outra questão diz sobre a dependência, existente ainda hoje, dos países subdesenvolvidos em relação ao capital estrangeiro. Furtado ressalta como a substituição de importações iniciou-se com incentivos estrangeiros, mostrando como uma iniciativa voltada ao comércio nacional torna-se um instrumento de controle pelos estrangeiros. Nos tempos atuais, por exemplo, o grande número de multinacionais no território demonstra essa questão, uma vez que os incentivos às indústrias nacionais são bastante remoto. Demonstrando assim, mais uma vez, como o contexto histórico explica muito da relação entre os desenvolvidos e subdesenvolvidos, uma vez que esta sofre consequências da situação metrópole-colônia até hoje.

Dessa forma, já objetivando o fomento da indústria nacional, Furtado avalia que o crescimento tecnológico nacional é de suma importância, uma vez que mudaria, por exemplo, a pauta de exportação e importação do país.

Atualmente, por mais que a relação metrópole-colônia não seja mais algo formal, ainda assim sobram os exemplos de medidas que podem retratar essa época, considerando que as raízes históricas desse processo deixam marcas até hoje.

Sendo assim, é vital que a discussão sobre subdesenvolvimento esteja em destaque, uma vez que são tantas as consequências que impedem que países desse grupo cresçam nos âmbitos econômico, social e político. A relação entre os dois termos nada tem a ver com um processo de etapas, nem de imitar os processos de outros países, mas sim de entender as especificidades de seu próprio território para que seja possível superar os obstáculos presentes. Dessa forma, Furtado foi essencial para o entendimento das questões citadas acima, uma vez que apresenta a importância de que um debate específico e desvinculado do desenvolvimento seja criado para o subdesenvolvimento, considerando que os países periféricos apresentam peculiaridades que precisam ser vistas de forma independente em relação às nações desenvolvidas.

Por fim, mas não menos importante, a abordagem de Furtado considera o ponto crucial de todo o enredo: a questão social. Afinal, as consequências das ações dos países desenvolvidos são pagas pelos povos que vivem nos países subdesenvolvidos.

Referências

CARDOSO, Fernanda Graziella. **A armadilha do subdesenvolvimento: uma discussão do período desenvolvimentista brasileiro sob a ótica da abordagem da complexidade**. Orientador: Gilberto Tadeu Lima. 2012. 263 f. Tese de doutorado - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-26062012-155604/pt-br.php>. Acesso em: 30 nov. 2023.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

COSTA, Achyles Barcelos da. O desenvolvimento econômico na visão de Joseph Schumpeter. Rio Grande do Sul: UNISINOS, 2006. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/047cadernosihuideias.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2023.

FURTADO, Celso. Teoria e política do desenvolvimento econômico. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1968.

O conceito de complexo econômico industrial da saúde como pilar de um projeto nacional de desenvolvimento para o Brasil¹³

Águida Cristina Santos Almeida¹⁴

RESUMO

A pandemia provocada pela disseminação do vírus corona escancarou ainda mais a fragilidade da base produtiva em saúde de que dispunha o Brasil, ao mesmo tempo em que demonstrou a urgência do fortalecimento do SUS, que figura como um dos maiores e mais completos sistemas públicos de saúde do mundo. Apesar da área de saúde ter sido alvo de política industrial no período 2004-2014, as fragilidades estruturais a serem suplantadas para que o país disponha de autonomia na produção em saúde, são imensas. Para piorar, desde 2016 que o esforço de política industrial vem perdendo fôlego e o retorno de uma agenda neoliberal de política vem ganhando espaço. Assim, diante de um cenário político, no mínimo paradoxal, o artigo objetiva reconstituir a centralidade do conceito de Complexo Econômico Industrial da Saúde (CEIS), que sugere posicionar a área da saúde no centro de uma estratégia de desenvolvimento nacional. Além disso, como o conceito de CEIS subsidiou a agenda de política industrial implantada para a área de saúde, entre 2000-2014, o presente trabalho irá recompor dentre as ações de política adotadas, aquelas consideradas de caráter sistêmico e multifacetado, dado que denotam a relevância dos preceitos normativos que o uso do conceito de CEIS propiciou.

Palavras-chave: Indústria farmacêutica. Política industrial. Complexo econômico industrial da saúde. Transferência de tecnologia. Poder de compra estatal.

1. Introdução

Nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff a área de saúde figurou como uma das áreas estratégicas à aplicação de política industrial em razão de fatores de natureza distinta, provenientes de elementos oriundos da oferta e da demanda em saúde, como por exemplo, elementos de ordem social, econômica, tecnológica e estrutural. Do ponto de vista da demanda em saúde, estima-se que em torno de 80% da população brasileira dependa do SUS para ter acesso à saúde, e que aprovado nos marcos da Constituição Cidadã de 1988, o SUS se constitui num sistema universal, que prevê

¹³ Trabalho apresentado no XXVIII Encontro Nacional de Economia Política da Sociedade de Economia Política – SEP, no ano de 2023.

¹⁴ Professora adjunta da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG. Coordenadora do Grupo de Acompanhamento e Análise da Conjuntura Econômica – GAACE. Tutora do PET-Economia da UFCG.

acesso integral e equânime, ao reconhecer a saúde como um direito de todos e, por conseguinte, um dever do Estado¹⁵.

Outro elemento oriundo do lado da demanda em saúde que a levou ao status de área estratégica de política resultou de fatores ligados a mudanças no perfil epidemiológico brasileiro, que apesar de ainda possuir prevalência de doenças infectocontagiosas, nas últimas décadas vem registrando um aumento contundente das doenças crônicas, que se caracterizam por doenças de curso prolongado, que demandam uma vasta quantidade de tratamentos com medicamentos, equipamentos e outros insumos, que são custosos e em grande medida não são produzidos em território nacional.

Do ponto de vista da oferta em saúde, a área de saúde foi elencada como importante locus de aplicação de política industrial, em razão também de inúmeros fatores, tão relevantes quanto aqueles advindos do lado da demanda. Pois, para que os serviços de saúde sejam realizados, e o SUS possa concretizar as obrigações constitucionais que lhe cabe, faz-se compulsório a produção de uma gama de bens oriundos de setores industriais intensivos em tecnologia, conhecimento, ciência, inovação, e estes figuram como os elementos que imprimem maior dinamismo estrutural ao capitalismo, sobretudo no século atual.

As bases industriais de oferta em saúde, que atendem à demanda por saúde são duas, a saber: os setores que conformam a indústria farmacêutica, constituída pela produção dos medicamentos, vacinas, hemoderivados, reagentes para diagnóstico, sendo a produção de medicamentos o subsetor de maior tamanho e dinamismo dentro da referida base industrial. Em segundo lugar, destaca-se a base industrial de equipamentos e insumos, que respondem pela produção de equipamentos e aparelhos eletrônicos e mecânicos, próteses e órteses, e material de consumo. Cabe destacar que a estrutura de mercado que sustenta a produção dos bens em saúde é caracterizada preponderantemente por uma estrutura de oligopólio diferenciado, baseado nas ciências, com elevadas barreiras à entrada, tendo a diferenciação de produto como o instrumento de disputa por mercados, e desse modo a capacidade inovativa e a propriedade intelectual desempenham papéis centrais na lucratividade das empresas, na manutenção e expansão de parcelas de mercado¹⁶.

¹⁵ Ver Loyola (2008).

¹⁶ Ver Cesse (2007).

Ocorre que a maior parcela da produção das bases industriais referidas, cruciais ao atendimento dos serviços em saúde, está concentrada num conjunto estreito de países desenvolvidos, resultando numa profunda dependência tecnológica, quando do atendimento da demanda por saúde, principalmente pelas economias atrasadas. Essa dependência se traduz num crescente e crônico déficit na balança comercial de saúde, como é o caso do Brasil, que desde os anos 1990 vem registrando ampliação expressiva desse déficit, que permanecerá se ampliando, tendo em vista que nas próximas décadas o percentual de idosos na população total experimentará permanente crescimento. Além disso, a problemática do déficit na balança comercial de saúde não se resume a elementos de grandeza quantitativa, mas principalmente a elementos de ordem estrutural, tendo em vista que as exportações do Brasil em saúde ocorrem, em sua grande maioria, em setores de baixa tecnologia e em menor medida, em média tecnologia, para países vizinhos. Por seu turno, as importações consistem preponderantemente em bens de média e alta tecnologias, oriundos de países desenvolvidos, como Estados Unidos, países da Europa e Japão¹⁷.

O presente artigo tem por objetivo expor os elementos normativos que sustentaram a política industrial para a área da saúde, ao longo do período 2004 a 2014, bem como o conceito de complexo econômico industrial da saúde, que norteou as ações, agentes e instituições envolvidas na agenda de política industrial implementada. Ou seja, não é objetivo da presente reflexão pormenorizar ações e/os resultados das políticas implantadas, mas reconstituir os elementos teóricos e normativos que conduziram as ações.

Apesar da pesquisa que subsidiou a elaboração do presente artigo ter tido um caráter empírico, ocorrida no âmbito da consolidação de uma tese de doutoramento, a motivação por uma análise teórica decorreu do fato de a pandemia do vírus corona ter definitivamente descortinado a centralidade da visão e dos elementos que consolidaram o conceito de complexo econômico industrial da saúde, construído no início dos anos 2000. O conceito de complexo- econômico industrial (CEIS) da saúde assume um papel ainda mais central com a eclosão da pandemia em razão da ousada, ou visionária proposta que o conceito carrega consigo, de utilizar a área de saúde como o eixo central à execução de uma agenda de política de desenvolvimento nacional, de recorte

¹⁷ Ver Vargas (2008); Bastos (2005); Radaelli (2008).

estruturalista-desenvolvimentista, elegendo uma pauta de indistinta importância social, ao mesmo tempo que contempla setores de altíssimo dinamismo inovativo, científico, tecnológico, ou seja, de imensa importância econômica também. Desse modo, nota-se que o conceito de CEIS exhibe como indissociáveis os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento, inclusive apontando à fraqueza analítica e normativa de propostas que insistem em antagonizar estes dois elementos. Acredita-se que a fragilidade do sistema de saúde brasileiro, ao enfrentamento da pandemia do vírus corona, traz esse debate para uma posição de absoluta relevância¹⁸.

2. O conceito de complexo econômico industrial da saúde em estreita relação com uma política de desenvolvimento nacional

O conceito de CEIS deriva-se de uma visão sistêmica à política de inovação e imprime um olhar multifacetado à saúde, ao reconhecê-la como direito fundamental, integral e equânime, e, ao mesmo tempo, como campo de geração de investimento, emprego, renda e inovações¹⁹. A construção do conceito tem como pilar central a condição estrutural da economia brasileira, caracterizada pela exclusão social, brutais desigualdades econômica, social e regional, precariedade na estrutura produtiva e atraso tecnológico. Desta forma, propõe-se explorar o potencial econômico das indústrias voltadas à produção de bens e serviços de saúde, como condição primordial de garantir a sustentabilidade do SUS²⁰ nos prazos médio e longo, e ao mesmo reverter a histórica discrepância entre o padrão produtivo nacional e o perfil da demanda efetiva (GADELHA, 2003; 2007).

Como o conceito foi criado a partir de um diagnóstico da condição de fragilidade estrutural que marca o Brasil, e um dos cortes teóricos que o sustenta é a teoria neoschumpeteriana e a abordagem de Sistema Nacional de Inovação (SNI). O conceito de CEIS aponta como fator crítico a atividade produtiva e o desempenho

¹⁸ Ver Gadelha (2009); Gadelha, Carvalho, Pereira (Org.) (2012).

¹⁹ Ver Gadelha (2020, 2020a).

²⁰ Emergiu no Brasil, ainda na década de 1970, um movimento social liderado por médicos sanitários e outros profissionais da área de saúde, posteriormente denominado de Reforma Sanitária. A ação política desse movimento promoveu a saúde, na Constituição de 1988, à condição de direito fundamental, de acesso universal e dever do Estado. Foi a regulamentação desse direito constitucional que resultou na criação do Sistema Único de Saúde (SUS), regulamentado pela Lei Orgânica nº. 8.080, em 1990.

inovativo, sendo este último medido pela capacidade empresarial de transformar conhecimento em novos produtos e/ou processos, ou melhorar de maneira significativa os produtos e processos existentes. Além da corrente neoschumpeteriana, evolucionária e a abordagem de SNI, o conceito de CEIS foi erguido baseando-se nas premissas das abordagens estruturalista e marxista, e, por isto, privilegia os fatores de ordem histórico-estrutural que remontam à formação econômica, política e social do Brasil (GADELHA, 2003; GADELHA, 2006; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; GADELHA et al., 2003).

Dessa forma, o conceito de CEIS estabelece uma visão estruturalista do modelo de desenvolvimento brasileiro, criando o elo entre saúde e desenvolvimento. Esse elo, numa perspectiva estruturalista, parte da evidência histórica que o padrão tecnológico nacional é dissociado do padrão da demanda efetiva. O resultado dessa dissociação é que a precariedade da base produtiva legitima a brutal desigualdade social, econômica e regional, criando o que Celso Furtado denominou de processo de causação circular, e a área de saúde é um dos lócus nos quais essa assimetria é profunda e vem se agravando ao longo das últimas décadas (GADELHA, 2003; GADELHA, 2006; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; GADELHA et al., 2003; GADELHA, 2007).

O conceito de CEIS parte da evidência que a visão convencional estabelecida entre saúde e desenvolvimento é estreita. Por exemplo, a OMS, em convergência com as visões do Banco Mundial, do FMI, reconhece a saúde como um direito essencial, e de fato a saúde se constitui num direito essencial. Todavia, essa visão da saúde como direito essencial reduz o papel econômico da saúde ao fornecimento de capital humano⁹, como por exemplo, nas ações de ajuda a países pobres da África no enfrentamento de doenças endêmicas (GADELHA, 2020).

O conceito de CEIS também se propõe ir além do elo entre saúde e desenvolvimento estabelecido por Amartya Sen, representante respeitado dos liberais, que considera a saúde como elemento essencial da liberdade de escolha, considerando que pessoas saudáveis são mais livres para tomar decisões. No entanto, na abordagem do Amartya Sen, a saúde emerge como uma variável exógena que pode contribuir (ou não, no caso de estar ausente) ao exercício da liberdade individual, em convergência com a visão do individualismo metodológico²¹.

²¹ Em todas essas visões, fica subsumida a reprodução endógena e dialética da dinâmica capitalista no interior da saúde, envolvendo tanto o desenvolvimento das forças produtivas, do investimento, do

Em oposição às visões referidas antes, consideradas reducionistas, parciais, o conceito de CEIS capta e incorpora a relação indissociável entre saúde e desenvolvimento, denotando que há uma relação endógena entre ambas, ao demonstrar que o cumprimento dos serviços de saúde e o sistema de produção e de inovação, constituem partes inseparáveis de um padrão de desenvolvimento. Ou seja, a saúde não pode figurar como um fator acessório, funcional, exógeno, insulada no campo das políticas sociais e/ou compensatórias, dada a imensidão estrutural e o dinamismo inovativo que caracteriza as bases industriais que possibilitam à produção dos bens necessários ao cumprimento da demanda em saúde (VIANA et. al., 2009; GADELHA, 2020).

O desafio que se coloca para um aprofundamento da Reforma Sanitária em bases contemporâneas é o de pensar, articular e implementar, a um só tempo, os princípios constitucionais de universalização, de equidade e de integralidade do sistema de saúde com uma transformação profunda da base produtiva, tendo o Complexo da Saúde como um elo forte e estratégico da economia brasileira. Esta transformação implica em elevar o peso dos segmentos produtivos de bens e serviços de saúde que atendem demandas sociais e que incorporam um grande potencial de inovação e de transformação nos novos paradigmas tecnológicos (GADELHA, 2007, p. 12).

Em razão do exposto, propõe-se construir em torno da área de saúde uma agenda de política industrial e de inovação, que situe a área de saúde como o eixo central de um plano de desenvolvimento nacional para o Brasil. Isso decorre do fato de a crescente demanda por saúde e a imprescindibilidade na natureza do seu consumo, tornar a área de saúde variável central dos sistemas de proteção social. Em razão disso, a sociedade organizada permanentemente pressiona o Estado pelo acesso indiscriminado à saúde, bem como por melhorias em sua qualidade. O resultado desta ininterrupta luta política e social culminou numa intervenção intensa e extensa dos Estados, seja como promotores, seja como reguladores em saúde (GADELHA, 2003; GADELHA, 2006; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; GADELHA et al., 2003; VIANA; ELIAS, 2007)²².

emprego e da inovação, quanto a tendência, inerente ao nosso sistema econômico, de geração de assimetrias e desigualdades nos níveis sociais, territoriais e nacionais, em um processo de clara globalização movida pela inovação em todas suas dimensões (inclusive a financeira) e pela, simultânea, exclusão (GADELHA, 2020).

²² Mais uma vez, a pandemia do vírus corona desfaz falácias e descortina o caráter sistêmico e interdependente na variável saúde, evidenciando a centralidade de garantir saúde de modo indiscriminado para todos, denotando a importância de a totalidade dos sistemas nacionais de saúde serem públicos, universais. A prevalência das doenças crônicas estimulou uma ideologia pró-privatização da saúde, pois ao não serem contagiosas, as doenças crônicas figuram como se fossem

2.1 A dinâmica produtiva e inovativa do CEIS: características estruturais

Quanto a centralidade produtiva e inovativa da área de saúde decorre da seguinte razão: para que os serviços de saúde possam ser realizados e os indivíduos, ao demandarem cuidados nas instituições prestadoras de serviços em saúde (hospitais, ambulatórios e clínicas), sejam atendidos, é necessária a produção de uma vasta quantidade de bens oriundos de setores industriais distintos, que, são organizados sob a lógica capitalista de produção e inovação, e empregam rotas tecnológicas diferentes. Estes setores industriais são organizados em dois grandes blocos, de acordo com as rotas tecnológicas e de conhecimento que utilizam²³.

O primeiro grande bloco é dado pelas indústrias de base química e biotecnológica, que responde pela produção de fármacos, medicamentos, vacinas, hemoderivados e reagentes para diagnóstico. No referido bloco, a indústria farmacêutica ocupa a liderança, dado que é constituída por grandes oligopólios internacionalizados que dominam o mercado mundial, todos originários de países da OCDE. Além disso, constitui uma indústria intensiva em conhecimento e tecnologia, e o processo de inovação ocorre por meio de forte articulação entre a base produtiva e a infraestrutura de ciência e tecnologia e as universidades. Os gastos em P&D são elevadíssimos, perfazendo entre 15% a 20% das receitas das multinacionais farmacêuticas, e a busca por inovação é o elemento propulsor do setor, com vistas a ampliar parcelas de mercado e ampliação de espaço na luta competitiva travada no interior desse mercado (VARGAS, 2013; GADELHA et al., 2009; CAPANEMA; PALMEIRA FILHO, 2004).

O segundo bloco industrial que conforma o CEIS é constituído pelas indústrias de base mecânica, eletrônica e de materiais, que concatena as indústrias de equipamentos mecânicos e eletrônicos, próteses e órteses e materiais de consumo. Neste grupo, a indústria líder é a de equipamentos, que tem utilizado intensa e extensivamente

‘doenças dos indivíduos’, e por isso cada um assume o ônus com os recursos que dispuser. Contudo, na verdade as doenças crônicas também são sociais, ao decorrerem das condições de vida, de trabalho, dos hábitos dos povos em cada sociedade.

²³ As importações do Ministério da Saúde alcançam US\$ 20 bilhões, quando consideradas as importações de produtos (finais e intermediários), e os pagamentos por acesso à tecnologia. Somente em ventiladores pulmonares, estima-se que nos últimos 20 anos a dependência do Brasil quintuplicou e está orçada em US\$ 50 milhões (GADELHA, 2020).

os conhecimentos oriundos das novas tecnologias da microeletrônica. Também é constituída de forma oligopólica, em grande medida por multinacionais oriundas de países da OCDE, que concentram parcela significativa da produção e da comercialização global. Tanto o subsetor de base química e biotecnológica quanto o subsetor de base eletrônica e mecânica são intensivos em conhecimentos das rotas tecnológicas denominadas portadoras de futuro, incluindo-se, por exemplo, a biotecnologia, microeletrônica, nanotecnologia e os novos materiais.

Somada a intensidade de conhecimento, tem-se a intensidade de P&D&I que caracteriza ambos os setores e que resulta numa complexa articulação institucional que conforma os processos de inovação nestes setores industriais. Como consequência, eles constituem permanentemente uma primazia nas agendas de política industrial dos Estados nacionais, sejam de países avançados (como, por exemplo, Estados Unidos, Japão e Alemanha), sejam de países que estão buscando o emparelhamento tecnológico com os desenvolvidos (como, por exemplo, Índia, Coreia do Sul e China) (GADELHA et al., 2009).

A ideia de complexo decorre do fato de que embora os setores industriais apontados empreguem conhecimentos e tecnologias derivados de distintas rotas tecnológicas e de conhecimento, a produção resultante em ambos escoa para o setor de serviços em saúde. Desse modo, o setor de serviços em saúde é impactado pelas inovações dos setores industriais, que lhes fornecem os produtos necessários ao atendimento da demanda por saúde, mas ao mesmo tempo afeta a dinâmica inovativa de tais setores. É essa organicidade que marca o setor de serviços, ao utilizar a produção dos setores industriais, que origina a possibilidade de defini-los como um complexo econômico industrial da saúde (CEIS).

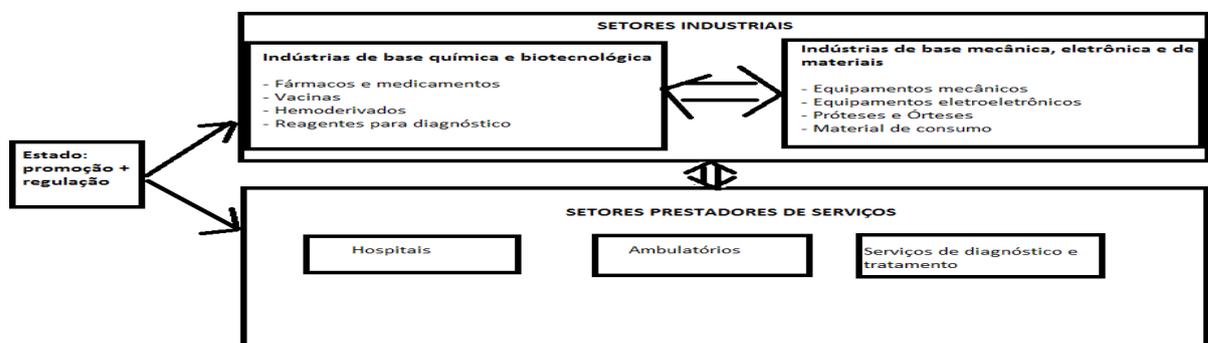


Figura 1 – Caracterização do CEIS

Fonte: Elaborado a partir de Gadelha (2003).

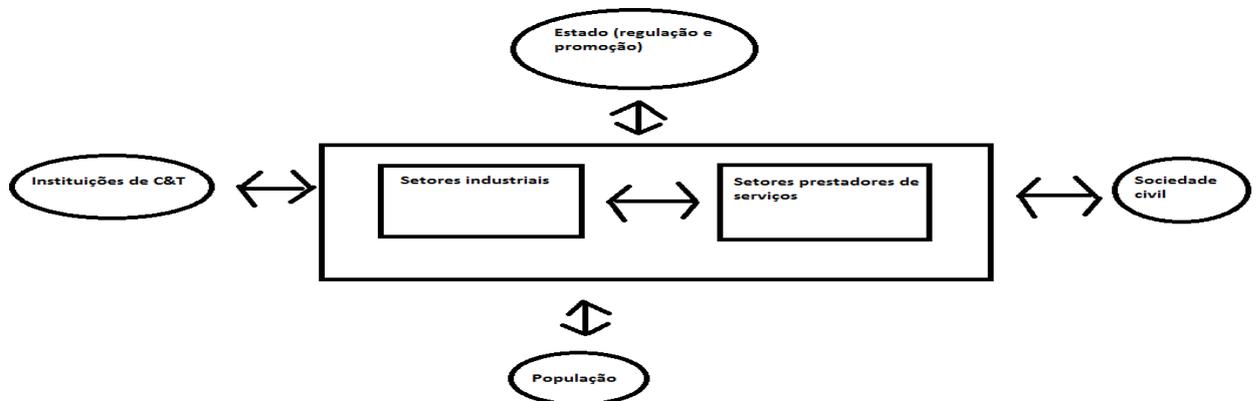
O Estado integra esse organismo face ao poder regulatório e/ou promotor que desempenha na área de saúde. O poder regulatório do Estado contempla o setor de prestação de serviços em saúde e os setores industriais responsáveis pela produção dos bens em saúde, e isso também denota a ideia de complexo. Assim, o complexo econômico industrial da saúde – CEIS é definido como “um conjunto selecionado de atividades produtivas que mantêm relações intersetoriais de compra e venda de bens e serviços (sendo captadas, por exemplo, nas matrizes de insumo-produto nas contas nacionais e/ou de conhecimento e tecnologias)” (GADELHA, 2003, p. 15).

2.2 O conceito de CEIS e a proposta de uma visão sistêmica e endógena para a saúde, no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento

A visão setorial da saúde é ainda considerada limitada quando se considera o arcabouço político e institucional que constitui o complexo. Conforme mostra a figura 2 abaixo, interferem de forma contundente no funcionamento do complexo um vasto e heterogêneo conjunto de atores e instituições, com diferentes motivações, como por exemplo:

- As instituições de C&T, fundamentais nos processos inovativos;
- A população, demandando bens e serviços em saúde, independentemente de sua posição de classe e nível de renda;
- A sociedade civil organizada, lutando para que o acesso à saúde figure como um direito universal, integral e equânime;
- As firmas produtoras dos bens e dos serviços em saúde, majoritariamente privadas, operando dentro de uma lógica capitalista, e por isso, muito focadas no ganho econômico;
- E, por último, o Estado, que atua tanto como promotor (ao ser responsável pelo financiamento e/ou produção em saúde), quanto como regulador, ao buscar a atenuação dos conflitos e das contradições patentes entre as lógicas sanitária e de mercado que são marcantes na área (GADELHA, 2003; GADELHA, 2006; GADELHA et al., 2012; GADELHA et al., 2003).

Figura 2 – Arranjo político e institucional do CEIS



Fonte: Elaborado a partir de Gadelha (2003).

Uma das principais virtudes e peculiaridades do conceito de CEIS é que ele privilegia tanto a dimensão social da saúde, vendo-a como um direito de cidadania, quanto sua dimensão econômica, ao identificá-lo como um espaço potencial à geração de renda, emprego, investimento, inovação e acumulação e difusão de conhecimento.

Neste sentido, o conceito de CEIS oferece a opção de substituir a convencional ótica setorial da saúde por uma visão sistêmica, segundo a qual a saúde deve ocupar papel central numa estratégia de desenvolvimento nacional que amenize a dependência externa e tecnológica do Brasil nas indústrias que compõem o CEIS. O conceito de CEIS propõe ainda que a saúde salte de um papel exógeno e ocupe uma posição endógena no âmbito de uma estratégia nacional de desenvolvimento, dada a estreita relação entre saúde e desenvolvimento, conforme já foi demonstrada (GADELHA, 2003; GADELHA, 2006; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; GADELHA et al., 2003).

[...] Em substância o que se está apontando é a necessidade de uma mudança profunda na estrutura econômica brasileira que permita, mediante um intenso processo de inovação, adensar o tecido produtivo e direcioná-lo para compatibilizar a estrutura de oferta com a demanda social de saúde. Aqui chegamos a uma visão alternativa do vínculo entre saúde e desenvolvimento. A saúde possui uma dupla dimensão na sua relação com o desenvolvimento. Numa primeira vertente, e concordando com o “consenso” já mencionado, é parte do sistema de proteção social, constituindo um direito de cidadania inerente ao próprio conceito de desenvolvimento. Numa segunda vertente, a base produtiva em saúde – de bens e serviços – constitui um conjunto de setores de atividade econômica que geram crescimento e possuem uma participação expressiva no PIB e no emprego [...]. Esta diferenciação, que representa um enorme esforço de inovação, é fundamental para viabilizar o

consumo social de massa de bens e serviços, contribuindo para dotar o País de uma base produtiva adequada para uma sociedade mais equânime (GADELHA, 2007, p. 10-11).

[...] Pensar saúde não apenas como ausência de doença e sim como qualidade de vida - uma percepção arraigada no campo da saúde coletiva remete para seguinte pergunta: pode-se dizer que um país e um povo pobre, dependente, desigual, sem acesso a conhecimento, com condições precárias de trabalho e sem capacidade de aprendizado, mas que venha elevando sua expectativa de vida, é saudável? Eu acho que não. A agenda de saúde tem que sair de uma discussão intrínseca, insulada e intra-setorial e entrar na discussão do padrão do desenvolvimento brasileiro. Ou seja, a saúde como qualidade de vida implica pensar em sua conexão estrutural com o desenvolvimento econômico, a equidade, a sustentabilidade ambiental e a mobilização política da sociedade. A saúde, nesta perspectiva, se torna parte endógena de discussão de um modelo econômico de desenvolvimento (GADELHA, 2007, p. 7-8, grifo nosso).

Outro elemento que põe a área de saúde numa posição estratégica está relacionado às mudanças previstas no perfil epidemiológico da população brasileira, que irá culminar no permanente crescimento na demanda por saúde ao longo das próximas décadas. Dessa forma, considerando a legitimidade do princípio da demanda efetiva²⁴, o qual considera que, numa economia de mercado, o investimento, o emprego e o produto são determinados pelo nível de demanda efetiva, e analisando os dados demográficos e epidemiológicos, a saúde seguirá assumindo crescente importância social e econômica.

Isto porque os dados demográficos e epidemiológicos (mundiais e nacionais) denotam uma tendência contínua e acelerada do envelhecimento populacional, associada a uma prevalência crescente das doenças crônicas. Com isso, a tendência é que cada vez mais os indivíduos, embora tenham ampliado sobremaneira a expectativa de vida, passem uma parcela significativa deste tempo acometidos por enfermidades e, por essa razão, precisem demandar bens e serviços em saúde de modo recorrente e ao longo de um período significativo da vida (GADELHA; CARVALHO; PEREIRA, 2012; CESSE, 2007).

O conceito de CEIS também visa a atenuar a dicotomia entre as lógicas social e sanitária e as lógicas do mercado e da acumulação capitalista, considerando que a visão da saúde construída pelo conceito contempla ambos os aspectos. Neste sentido, o conceito de CEIS sugere uma convergência entre a política nacional de saúde e a política industrial para o desenvolvimento do complexo, como se ensaiou

²⁴Sobre o princípio da demanda efetiva, ver Keynes (1936) e Kalecki (1965).

prematuramente entre 2004 e 2014. Isto porque o desenvolvimento das indústrias do complexo, que as torne modernas, inovadoras e condizentes com as exigências das agências de regulação nacional e internacionais, é condição necessária para o cumprimento dos objetivos de universalidade, integralidade e equidade que uma política nacional de saúde deve incorporar. (GADELHA, 2003; GADELHA, 2006; GADELHA; COSTA; MALDONADO, 2012; GADELHA et al., 2003).

No caso do Brasil, a situação das contradições antes evidenciadas coloca-se de forma muito mais acirrada em comparação com as economias avançadas. Enquanto nos países da OCDE o Estado é responsável pela maior parte dos gastos em saúde, financiando em torno de 70% dos gastos totais (com exceção dos Estados Unidos). E, para completar, os países em pauta possuem um complexo industrial dinâmico e inovativo.

Em contrapartida, no Brasil, o Estado financia pouco mais de 40% do gasto total em saúde, apesar da conquista social que o SUS representa e o complexo econômico industrial da saúde registra um elevado grau de vulnerabilidade externa e tecnológica, somado a um profundo atraso na absorção dos paradigmas da biotecnologia, química fina, novos materiais e da microeletrônica. Existe no Brasil uma baixa dinâmica inovativa dos setores produtores, aliada a uma precária relação entre a base produtiva e a infraestrutura de C&T (GADELHA et al., 2009; VARGAS, 2013; VARGAS et al., 2012).

Sendo assim, o conceito de CEIS denota a urgência de atrelar a política nacional de saúde com uma política industrial para o complexo produtivo nacional em saúde. Do contrário, os pressupostos que compõem a estrutura basilar do SUS (que se propõe a ser um sistema equânime, universal e integral) jamais se poderão concretizar, e, mais que isto, as conquistas já alcançadas tenderão a crescente fragilização²⁵. A prova cabal disso é que o atendimento da política de saúde no país tem sido feito a partir de um crescente déficit comercial, que, no início da década de 1990, girava em torno de US\$ 700 milhões (GADELHA, 2006) e, no ano de 2013, atingiu US\$ 11,6 bilhões (OLIVEIRA, 2015).

²⁵ Sobretudo após a aprovação da PEC do Teto de Gastos, em dezembro de 2016 (emenda constitucional 95), que comprimirá o financiamento do SUS, ao longo de 20 exercícios orçamentários, desde 2017 (CARVALHO, 2018).

3. O caráter sistêmico da política industrial para a área de saúde no período 2004-2014 e a centralidade do conceito de CEIS

Ao descortinar o papel endógeno que a área da saúde pode desempenhar numa estratégia nacional de desenvolvimento, que vise superar o atraso tecnológico e a assimetria entre o perfil da oferta e o perfil da demanda que caracterizam as estruturas econômicas subdesenvolvidas como é o caso do Brasil, o conceito de CEIS propõe uma agenda de política industrial consolidada de modo sistêmico. Assim, muito mais do que ações de caráter horizontal, no âmbito do conceito de CEIS, defende-se uma política industrial ativa, com ações e medidas de caráter vertical, que envolvam ao mesmo tempo: (GADELHA, 2001; GADELHA et. al., 2003)

- Geração de capacidade produtiva;
- Modernização das instalações;
- Investimento para cumprimento das exigências regulatórias (em âmbitos nacional e internacional);
- Investimento em capacitação tecnológica;
- Medidas de incentivo e regulação para que a base de conhecimento resultante da pesquisa científica possa se transformar em inovação – para isto, é fundamental uma legislação que aproxime a base empresarial das universidades e da infraestrutura de C&T;
- Capacitação de força de trabalho, política de financiamento, política comercial, dentre outras medidas.

Além das ações de caráter seletivo, que combinem esforços em torno da oferta, da demanda, da regulação, e da necessária articulação institucional (entre as instituições existentes, bem como da criação de novas instituições ou institucionalidades, sempre que se fizer necessário). Defende-se que as ações de caráter horizontal ou genérico também são importantes, sempre que promovam melhoria no ambiente institucional, regulatório e na infraestrutura física de produção e de pesquisa, por exemplo.

De fato, sob a ótica do conceito de CEIS despreza-se a visão que considera haver um trade-off entre as ações de política industrial de caráter horizontal ou seletivo. Pois, se de um lado, as ações de caráter genérico podem repercutir nos diversos setores industriais de forma distinta, por outro lado, as ações de caráter seletivo são necessárias, tendo em vista as características peculiares presentes nos diferentes setores industriais –

quer seja em termos da maneira como se dá a concorrência, as diferenças de ordem tecnológica e o modo como se absorve o progresso técnico, as peculiaridades relacionadas à dinâmica inovativa etc.²⁶ (GADELHA, 2001; GADELHA et. al., 2003).

No caso do Brasil, após mais de uma década de ausência de política industrial, houve uma retomada da política industrial em 2004, com desafios inúmeros e imensos a serem suplantados no que concerne ao revigoramento da estrutura industrial do país, dado que eram patentes o atraso tecnológico e a fragmentação das cadeias produtivas em consequência da abertura comercial e financeira e das medidas de política neoliberais implementadas ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000²⁷.

No caso da indústria farmacêutica, amontoavam-se problemas e dificuldades, tais como: o atraso tecnológico, sobretudo na absorção do paradigma da biotecnologia; a inexpressividade de um parque nacional de farmoquímicos; a baixa integração da estrutura de C&T com a base industrial; e a baixa intensidade de P&D. Essa fragilidade da cadeia farmacêutica nacional refletiu-se num déficit externo crescente na balança comercial de saúde, contribuindo de forma decisiva para o permanente agravamento do quadro de vulnerabilidade do sistema nacional de saúde, e conseqüentemente de fragilização do SUS (TORRES, 2015; ALMEIDA, 2018).

Desse modo entre 2004 e 2014 foram lançados três pacotes de política industrial nacional, denominados: PITCE²⁸ (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio exterior), lançado em 2004; a Política para o Desenvolvimento Produtivo - PDP²⁹, lançado em 2008; e, por último, o Plano Brasil Maior (PBM), em 2011. No

²⁶No caso do Brasil, a política macroeconômica baseada no tripé superávit primário/câmbio flutuante/metad de inflação imprime uma série de condicionantes/entraves/bloqueios a qualquer agenda de política industrial que seja executada (sustentada de 1999 até a eclosão da crise econômica em 2015). O agravamento da situação econômica desde 2015, a lentidão da retomada da economia, a aprovação de reformas que cercearam direitos e garantias constitucionais, pioraram ainda mais o ambiente de negócios, ampliaram a desigualdade social e econômica, e tem deixado a economia brasileira sem horizontes. A crise sanitária em curso e os impactos econômicos dessa crise numa economia combatida, tornaram as perspectivas ainda mais obscuras e o futuro muito mais incerto (CARVALHO, 2018).

²⁷ Ver Filgueiras (2006).

²⁸A PITCE atuou em três eixos: linhas de ação horizontais, setores estratégicos, e atividades portadoras de futuro. O elenco dos setores estratégicos pela PITCE tomou como critério a intensidade em conhecimento e inovação eo potencial na abertura de novos negócios, com a escolha dos seguintes setores: semicondutores, software, bens de capital, fármacos e medicamentos. Quanto às atividades tidas como portadoras de futuro, destacaram-se biotecnologia, biomassa e nanotecnologia (CASAS, 2009; TORRES, 2015).

²⁹A PDP elencou seis áreas estratégicas para ação, dentre elas o CIS. Assim, no âmbito da PDP, “A saúde passa a ser discutida sob uma perspectiva mais ampla, que considera a forte articulação entre a geração e difusão tecnológica, a dinâmica social, e a estruturação do Estado e sua relação com o setor privado. Nesse sentido, as políticas públicas de promoção de desenvolvimento industrial e

âmbito dos três programas de ações/medidas que tinham por finalidade o fortalecimento industrial do país, a saúde figurou dentre os eixos prioritários elencados à implementação de política industrial, tendo o conceito de Complexo Econômico Industrial da Saúde como eixo estruturante das ações.

Adotando uma visão sistêmica à política, os programas adotados pelo governo ergueram instrumentos distintos de intervenção, como por exemplo: incentivos através da concessão de crédito, financiamento e capital de risco; incentivos fiscais; o uso do poder de compra do Estado, através das compras da administração direta e das empresas estatais; instrumentos de regulação (técnica, econômica, sanitária), e apoio técnico³⁰ (TORRES, 2015; ALMEIDA, 2018). É importante destacar ainda, que no presente trabalho serão discutidas as medidas de política consideradas mais relevantes em termos de impacto e efetividade das ações, dado que não é possível reconstituir um detalhamento minucioso das medidas³¹.

3.1 Algumas questões gerais acerca das ações de política para o CEIS

Primeiramente, cabe destacar que a área de saúde se beneficiou de medidas de política mais gerais, dado que não foram tomadas exclusivamente para a área da saúde, mas ao contrário, beneficiaram uma gama de setores industriais, como por exemplo, a ampliação da dotação orçamentária do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a criação de incentivos fiscais e subvenção econômica, conforme estabelecido na Lei da Inovação Tecnológica (nº. 10.973, de 02/12/2004), e na Lei do Bem (nº. 11.196, de 21/11/2005). A Lei da Inovação teve como objetivo primordial incentivar a interação entre instituições científicas e tecnológicas e o setor

tecnológico passam a considerar sua articulação com as políticas sociais” (PALMEIRA FILHO *et al.*, 2012, p. 80).

³⁰ Não obstante, é relevante esclarecer que a política implícita, ao longo desse período, permaneceu maligna ao crescimento econômico, dada as altas taxas de juros, a valorização cambial e a política fiscal de superávit primário. Ou seja, a gestão macroeconômica prosseguiu concentrada no fechamento das contas externas e, por isso, permaneceu, até certo ponto, alheia ao esforço político de recuperar o atraso industrial do país. Além dos entraves criados pela estrutura e condução da política implícita, o exercício da política explícita também implicou em dificuldades, que permearam desde o planejamento das ações até a sua execução, como, por exemplo: escassez de recursos, instabilidade política, diferentes visões ideológicas na construção das políticas - que implicam em significativas divergências acerca das medidas mais efetivas de intervenção estatal - etc.

³¹ Para análises esmiuçadas da política industrial para a área de saúde entre 2004-2014 indica-se consulta dos seguintes trabalhos: TORRES, (2015); ALMEIDA, (2018); SZAPIRO, (2014); PALMEIRA FILHO (2013); RADAELLI (2012).

produtivo. Outra medida central deu-se pela institucionalização, por meios jurídicos, do uso do poder de compra do Estado, para privilegiar a produção em território nacional e a P&D executada no país, por meio do estabelecimento de margem de preferência (SUNDFELD; SOUZA, 2013; COSTA, 2008).

Em segundo lugar, cabe chamar a atenção para a articulação que foi feita entre a política industrial para a área da saúde, com a política de assistência farmacêutica, de maneira que esta última veio para o centro do debate e o objetivo dessa estratégia era desenhar as ações de política industrial com base nas necessidades do SUS. Ou seja, a aproximação da política industrial com a política de assistência farmacêutica e a política de saúde, foi um dos elementos a denotar o caráter sistêmico da política, bem como a relação intrínseca entre os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento (CASAS, 2009; CHAVES 2016; SZAPIRO, 2014).

Uma medida que denotou ineditismo e ousadia na condução de política industrial para a área de saúde trata da criação, em 2003, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE/MS), vinculada ao Ministério da Saúde, por meio de Decreto 4.726/2003. O Brasil era o único caso empírico no mundo a vincular em um Ministério que coordenava a política social de saúde, uma institucionalidade para implementar ações de política industrial e capacitação tecnológica (GADELHA, 2020a).

Num primeiro momento, a SCTIE foi criada com dois departamentos: o Departamento de Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos (DAF); e o Departamento de Ciência e Tecnologia e Economia da Saúde. Posteriormente, no ano de 2009, também subordinado à SCTIE/MS, foi criado o Departamento do Complexo Industrial e Inovação em Saúde – DECIIS, com atribuições mais estritamente relacionadas à rede oficial de produção farmacêutica, ou seja, os laboratórios públicos (LFOs). Sendo assim, coube ao DECIIS fomentar a produção pública de tecnologias estratégicas para o SUS e o desenvolvimento e a inovação no CEIS (CASAS, 2009; CHAVES 2016; GADELHA, 2020; ALMEIDA, 2018).

Com isso, competiu à SCTIE montar e implementar políticas nacionais de C&T&I em saúde, fomento à P&D em saúde e políticas de assistência farmacêutica. A atuação da SCTIE/MS também influenciou diretamente na Política Nacional de C&T em Saúde, anunciada em 2004, com uma Agenda Nacional de Prioridades de Pesquisa em Saúde, na qual o conceito de CEIS foi finalmente reconhecido e inserido nos

documentos institucionais do governo, compondo umas das subagendas que mais recebeu recursos ao longo do período de retomada de política industrial pelo governo brasileiro (CASAS, 2009; CHAVES, 2016).

Outra ação que deixou nítido o caráter sistêmico e multifacetado da política para a área de saúde diz respeito à criação do GECIS³² (Grupo Executivo do Complexo Industrial da Saúde), no ano de 2008, sob a coordenação do Ministério da Saúde. O GECIS foi erguido com a atribuição de criar e implementar o marco regulatório brasileiro referente à estratégia de desenvolvimento do Governo Federal para a área de saúde. Conformavam os objetivos do GECIS, fortalecer o CEIS e a inovação em saúde, bem como elaborar e implementar outras medidas complementares, como por exemplo, as relacionadas ao uso do poder de compra público, e relacionados aos processos regulatórios etc. No ano de 2011, quando do lançamento do Plano Brasil Maior, o GECIS foi promovido a Comitê Executivo, ampliando sua centralidade na consolidação da articulação institucional para manter em curso a política industrial que vinha sendo implementada no CEIS.

A criação e atuação do GECIS podem ser consideradas como de caráter inédito e ousado, tanto quanto foi a criação da SCTIE/MS, tendo em vista a vasta e plural representatividade institucional que conformou o GECIS, que inclusive detinha poder deliberativo. Simplesmente, compunham o GECIS representantes de catorze ministérios, de instituições do ambiente regulatório, instituições líderes de C&T (como por exemplo, a Fiocruz), representantes dos laboratórios de produção pública e privada farmacêuticas, de instituições de financiamento (como BNDES e FINEP)³³.

3.2 A política de transferência de tecnologia o setor farmacêutico nacional, parte integrante do CEIS

³²O Grupo é composto por integrantes de diversos órgãos e entidades governamentais, com funções definidas no âmbito da política industrial para o CIS: por exemplo, Ministérios e ABDI (política CIS e articulação); MS- Anvisa-Inmetro (regulação/qualidade); Casa Civil-MPOG-MS (compras públicas/acesso); INPI-Anvisa (propriedade intelectual); BNDES-Finep-MPOG-MS (financiamento); MDIC-MF-MRE (política comercial e tributária); MCTI-Inmetro-Fiocruz (suporte tecnológico); MS (incorporação tecnológica); MRE e demais participantes (cooperação internacional) (PAIVA, 2012).

³³ Em entrevista para o canal do Instituto de Economia da UFRJ, no âmbito da pandemia do vírus corona, Carlos Gabrois Gadelha, pesquisador da Fiocruz e mentor do conceito de CEIS, afirmou que o GECIS foi extinto em 2017, e destaca a importância que o GECIS poderia ter na coordenação das ações para a saúde na gestão da crise sanitária pela qual o país ainda está atravessando.

No ano no qual o GECIS foi criado ocorreu a emissão de portarias³⁴ pela STCIE/MS que deram os primeiros contornos do que veio posteriormente se tornar na ação de maior envergadura para o fortalecimento das capacidades produtiva e tecnológica à indústria farmacêutica nacional, tanto pública quanto privada. Tratou-se de uma política sustentada em dois pilares: na transferência de tecnologia e no poder de compra do Estado, denominada de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), e nomeada com esse título no ano de 2012. Posteriormente, no ano de 2014, as PDPs passaram por um aprofundamento e maior sistematização do marco regulatório, viabilizado por meio da portaria número 2.531.

As PDPs constituem contratos de transferência de tecnologia, sob os quais laboratórios privados (nacionais e estrangeiros) transferem as tecnologias de produtos e insumos estratégicos no atendimento às demandas do SUS (como medicamentos, vacinas e outros produtos de saúde), para laboratórios de produção pública. Para que os laboratórios privados se inclinem a fazer a transferência de conhecimento, o governo utiliza o poder de compra do Estado, garantindo compra exclusiva do laboratório privado, ao longo do período da transferência de tecnologia. Além disso, antes de transferir o conhecimento para os laboratórios públicos, os laboratórios privados precisam nacionalizar a produção dos produtos alvo dos contratos de transferência de tecnologia, contando com recursos do BNDES para o erguimento e/ou adequação de plantas produtivas. Os contratos de PDP ainda prevêm a produção nacional de produtos da rota biotecnológica, a nacionalização da produção de farmoquímicos, que constitui um dos principais gargalos da produção nacional farmacêutica, juntamente com a baixa P&D (ALMEIDA, 2018; REZENDE, 2013; VARGAS, 2016).

O processo de análise e aprovação de propostas de PDP, e consolidação de contratos de transferência de tecnologia, conta com uma ampla articulação institucional que comporta boa parte das instituições que integram o GECIS, como por exemplo, o Ministério da Saúde, o BNDES, a Anvisa, e laboratórios de produção farmacêutica e

³⁴As portarias referidas foram as seguintes: portaria nº. 374/2008, do Ministério da Saúde, que instituiu no âmbito do SUS o Programa Nacional de fomento à produção pública e inovação no CEIS; a portaria nº 375/2008, que instituiu no âmbito do SUS o Programa para qualificação, produção e inovação em equipamentos e materiais de uso em saúde no CEIS; a portaria interministerial (MS, MPOG, MCTI, MDICE) nº. 128/2008 que estabeleceu as diretrizes para a contratação pública de medicamentos e fármacos para o atendimento da demanda do SUS; portaria nº. 978/2008, que definiu lista de produtos estratégicos, no âmbito do SUS, com a finalidade de colaborar com o desenvolvimento do CEIS, e instituiu a comissão para revisão e atualização da referida lista.

farmoquímica, privados (nacionais e estrangeiros) e públicos. Por exemplo, em 2018 os contratos de PDP firmados chegaram a totalizar acordos para transferência de tecnologia que englobavam 85 medicamentos, 5 vacinas, 11 produtos para saúde, envolvendo 22 laboratórios públicos e 45 laboratórios privados³⁵ (ALMEIDA, 2018).

Frente à extensa articulação institucional que envolvia a política de PDPs, juntamente com o imenso estoque de conhecimento e capacitação produtiva e tecnológica que as transferências de tecnologia prometiam trazer para a rede pública de produção farmacêutica, a política de PDPs obteve reconhecimento internacional, como por exemplo, de representantes governamentais da Índia, que como se sabe executa política para fomentar a cadeia farmacêutica nacional desde a década de 1980 (ALMEIDA, 2018).

Ao longo do período no qual as ações elencadas foram gestadas e implementadas, as ações ligadas ao fomento e ao financiamento dos projetos foram de absoluta importância, dada a sua centralidade na correção de gargalos estruturais e superação de atraso tecnológico. Para isso, o BNDES, bem como a FINEP, foram essenciais à viabilização dos recursos que financiaram as ações. Inclusive, BNDES e Finep passaram a reconhecer e a adotar o conceito de CEIS nos documentos institucionais e a conduzir várias ações por meio dos direcionamentos analíticos que o conceito comporta (PALMEIRA FILHO 2013; PALMEIRA FILHO et. al., 2012).

3.3 Sobre as instituições principais de fomento e financiamento das ações para o CEIS

Considerando o BNDES, foi principalmente por meio do programa Profarma³⁶ que transcorreu a atuação efetiva no financiamento das ações para o CEIS, e principalmente para a cadeia farmacêutica. Lançado no âmbito da PITCE, o Profarma tinha por missão impulsionar a produção, modernização, verticalização,

³⁵ Com base nos dados publicados no site do Ministério da Saúde, em junho de 2022, havia contratos de PDP para 62 medicamentos, 5 vacinas e 3 produtos para saúde. Ou seja, com exceção das vacinas, para os demais produtos havia tido uma redução em relação à posição do ano de 2018, considerando que desde o governo de Temer a política vem sendo desmontada e vários contratos de PDP já foram cancelados e outros estão suspensos.

³⁶ O estabelecimento do Profarma possuiu como antecedente a constituição de Fórum de Competitividade da Cadeia Farmacêutica, sob a coordenação compartilhada do MDIC e do MS, que se constituiu num espaço para discutir as políticas de governo relacionadas à cadeia produtiva farmacêutica (PALMEIRA FILHO, 2013).

desenvolvimento tecnológico e inovativo, bem como o fortalecimento do capital nacional da indústria farmacêutica (CAPANEMA et al. 2008; CAPANEMA, 2006).

Na primeira edição, que durou de 2004 a setembro de 2007, o Profarma contou com três subprogramas, que aglutinavam objetivos específicos e considerados centrais no fortalecimento da produção farmacêutica nacional: Profarma-Produção, Profarma-Fortalecimento de Empresas Nacionais, e Profarma-P&D&I³⁷. Ao findar a primeira edição do programa o Profarma foi avaliado como uma relevante fonte de recursos à cadeia farmacêutica, especialmente no tocante ao primeiro subprograma, e em grande medida para adequação do parque produtivo às exigências da Anvisa.

Além do mais, ao longo da vigência da primeira edição do Profarma, foi se delineando uma maior aproximação do BNDES com o Ministério da Saúde, contribuindo à construção do esforço de conciliar os objetivos das medidas tomadas no âmbito do Profarma, com as diretrizes da política nacional de saúde, o que resultou no lançamento da segunda fase do Programa (CAPANEMA et al. 2008; CAPANEMA, 2006; PALMEIRA FILHO; CAPANEMA, 2008).

O Profarma contemplou mais duas edições, com os períodos 2007-2011 e 2012-2015. Em cada uma das edições o Profarma era submetido a revisões e ajustes, que resultaram em lançamento de novos subprogramas e ajustes/aprimoramentos nos subprogramas existentes. Do lançamento do programa em 2004, até o ano de 2015, o Profarma alcançou um valor contratado de mais de R\$ 5,5 bilhões, dos quais 66% foram absorvidos pela cadeia farmacêutica (VARGAS, 2016; PALMEIRA FILHO, 2013).

Como instituição integradora da política para a área de saúde, a Finep também ofereceu recursos reembolsáveis e não reembolsáveis e criou um fundo setorial para a área de saúde, com vigência de 2013 a 2017, organizado em cinco áreas temáticas, a saber: biofármacos; equipamentos, materiais e dispositivos médicos; telessaúde e telemedicina; medicina regenerativa; e outras áreas (que incluem hemoderivados, reagentes para diagnóstico e vacinas). O fundo setorial foi concebido por meio de um processo de articulação institucional que envolveu além da Finep, o MS, o MCTI, o

³⁷ A atribuição do Profarma-Produção era o financiamento de investimentos para implantação, expansão e/ou modernização da capacidade produtiva, e também a adequação dos produtos e processos produtivos das empresas aos padrões regulatórios nacionais e internacionais. O Profarma-P&D&I deveria financiar recursos para investimento em pesquisa, desenvolvimento e inovação. Ao Profarma-Fortalecimento de Empresas Nacionais, cabia o apoio à incorporação, aquisição e/ou fusão de empresas que levassem ao aumento do porte das empresas ou uma ampliação da verticalização.

CNPq e o BNDES. Com uma alocação de recursos prevista em R\$ 3,6 bilhões, o Programa teve por finalidade aplicar esse montante no financiamento de projetos de P&D&I em instituições públicas e privadas, buscando mitigar a dependência tecnológica nacional em insumos utilizados na área de saúde (VARGAS et al., 2016; REZENDE, 2013; COSTA, 2013).

4. Conclusão

A retomada de uma agenda de política industrial no Brasil, entre o período de 2004- 2014, contemplou a área de saúde como um dos eixos centrais do esforço de política empreendido, com o objetivo de atenuar o déficit crônico, estrutural e crescente da balança comercial de saúde, atacando fragilidades estruturais da produção em saúde, como por exemplo: assimetria entre o perfil do que se produz e o que se consome em saúde; atraso tecnológico; quase ausência de um parque de produção farmoquímica; inexistência de produção nacional na área de biotecnológicos, dentre outras lacunas e fragilidades identificadas como importantes ao fortalecimento da cadeia farmacêutica nacional. Buscando assim uma maior autonomia na produção em saúde, com vistas a promover garantias nacionais ao atendimento das demandas do SUS, fortalecendo desse modo o sistema público de saúde brasileiro.

É importante destacar que a retomada de uma agenda de política industrial embora tenha figurado como um acontecimento bastante profícuo à economia e sociedade brasileiras, foi feita de forma restringida, tendo em vista a permanência de uma política macroeconômica ancorada na política do tripé macroeconômico (câmbio flexível, metas de inflação, superávit primário) e com taxas de juros elevadas³⁸, a qual impôs fortes limitações à capacidade material do governo na alocação de maiores volumes de recursos.

Não obstante, é relevante reconhecer a importância da retomada de política industrial, principalmente quando observados a gestão política e econômica do período que antecedeu e que sucedeu esse intervalo curto de esforço em ações de política voltadas ao fortalecimento da indústria nacional. Isso porque o período antecedente e o período sucedâneo foram/vêm sendo marcados por uma agenda de política neoliberal. E mais, o período que sucede o esforço de política industrial considerado, sofreu o

³⁸ Ver Coutinho (2005).

desordenamento imposto por um golpe parlamentar em 2016, que desde então foi restringindo a democracia brasileira (seja na gestão Temer, e principalmente no governo Bolsonaro), e tem-se valido da aplicação de uma agenda de política e de reformas que impedem qualquer tipo de retomada sustentável da economia, e vêm ampliando a desigualdade social e econômica do Brasil, que figura dentre as economias mais desiguais do mundo³⁹.

Dessa maneira, diante do breve relato trazido no parágrafo anterior é difícil não tecer reconhecimento ao esforço empreendido em torno da aplicação de uma agenda de política industrial apesar da insuficiência de recursos com a qual operou. No caso da área de saúde, embora considerando um espaço de tempo tão breve, muitas ações foram empreendidas, e isso se deveu em grande medida à articulação institucional que foi construída, principalmente em função da liderança do Ministério da Saúde, mas, mais precisamente sob a responsabilidade da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE), criada com a finalidade de coordenar as ações de política industrial estritamente para a área de saúde.

Os contratos de transferência de tecnologia, sustentados pelo poder de compra do Estado, denominados de Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPs), sinalizaram a possibilidade de nacionalizar a produção de um vasto conjunto de medicamentos, vacinas e outros produtos de saúde, centrais no atendimento das demandas do SUS. E a política de financiamento à cadeia farmacêutica, viabilizada pelo BNDES e pela Finep, forneceram o aporte de recursos necessários ao financiamento das ações, que englobavam medidas relacionadas à modernização, ampliação/instalação de capacidade produtiva, capacitação tecnológica, atendimento a regras sanitárias impostas pela Anvisa, dentre outras medidas.

Não obstante, a estrutura de política industrial à saúde que começou a ser construída em 2004, vem sofrendo enfraquecimento e esvaziamento desde 2016, conforme destaca Gadelha (2020, 2020a). Desse modo, essa interrupção precoce das ações põe em risco todo o esforço que foi empreendido. Além disso, mantém o país condenado à dependência tecnológica, conforme evidenciado no crescente déficit da balança comercial de saúde, que é crônico e estrutural, e põe em risco contundente a sustentabilidade do SUS, sobretudo nos prazos médio e longo.

³⁹ Ver Carvalho (2018).

Referências

ALMEIDA, A. C. S. Análise dos efeitos das parcerias para o desenvolvimento produtivo nos laboratórios farmacêuticos oficiais. 2018. 318 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: www.ie.ufrj.br/pos-graduacao-j>dissertacoes-e-teses.

BASTOS, V. D. Inovação farmacêutica: padrão setorial e perspectivas para o caso brasileiro. Revista do BNDES, n. 22, p. 271-296. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/BNDES_Setorial/200509_3.html.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portal da Saúde. [2015]. Disponível em: www.saude.gov.br/deciis.

_____. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. Mais saúde – direito de todos: 2008-2011, 2. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/mais_saude_direito_todos_3ed.pdf.

_____. Ministério da Saúde. Parceria para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). [2018]. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/complexo-industrial/parceria-para-o-desenvolvimento-produtivo-pdp>.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº. 506 de 21 de março de 2012. Institui o Programa para o Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde (PROCIS) e seu Comitê Gestor. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/complexo-industrial/parceria-para-o-desenvolvimento-produtivo-pdp>.

_____. Ministério da Saúde. Portaria nº. 2.531 de 12 de novembro de 2014. Redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP). Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/ciencia-e-tecnologia-e-complexo-industrial/complexo-industrial/parceria-para-o-desenvolvimento-produtivo-pdp>.

BUSS, P. M. et. al. (Org.). Medicamentos no Brasil: inovação e acesso. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

CAPANEMA, L. X. L. A indústria farmacêutica brasileira e a atuação do BNDES. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, n. 23, p. 193-216, 2006. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Galerias/Convivencia/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Complexo_Quimico/200603_4.html.

CAPANEMA, L. X. L. et al. Apoio do BNDES ao complexo industrial da saúde: a experiência do Profarma e seus desdobramentos. BNDES Setorial, n. 27, p. 3-20. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2563>.

CAPANEMA, L. X. L.; PALMEIRA FILHO, P. L. P. A cadeia farmacêutica e a política industrial: uma proposta de inserção do BNDES. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 19, p. 23- 48, 2004. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Politica_Industrial_e_Tecnologica/200403_2.html.

CARVALHO, L. Valsa brasileira. São Paulo: Todavia, 2018.

CASAS, C. N. P. R. O complexo industrial da saúde na área farmacêutica: uma discussão sobre inovação e acesso no Brasil. 2009. 249 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: https://bvssp.icict.fiocruz.br/pdf/25443_Carmen_Nila_Phang_Romero_Casas.pdf.

CESSE, E. A. P. Epidemiologia e determinantes sociais das doenças crônicas não transmissíveis no Brasil. 2007. 296 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2007. Disponível em: <http://www.cpqam.fiocruz.br/bibpdf/2007cesse-eap.pdf>.

COSTA, A. C. Política e inovação brasileira: análise dos novos instrumentos operados pela Finep. 2013. 246 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio

de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em:
http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Ana_Czeresnia.pdf.

COSTA, E. A. et al. Poder de Compra Governamental: Instrumento para inovar no parque farmoquímico nacional. In: BUSS, P.M. et al. (Org.). Medicamentos no Brasil: inovação e acesso. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008a.

COUTINHO, L.G. Regimes macroeconômicos e estratégias de negócios: uma política industrial alternativa para o Brasil no século XXI. In: LASTRES, H.M.M.; CASSIOLATO, J.E.; ARROIO, A. (Org.). Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005.

FILGUEIRAS, L. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo, 2006.

GADELHA, C. A. G. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. Revista Saúde Pública, n. 40, n. Esp, p. 11-23, 2006. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/rsp/v40nspe/30617.pdf>.

_____. Desenvolvimento e saúde: em busca de uma nova utopia. Saúde em Debate, v. 19, n. 71, p. 326-327, 2007. Rio de Janeiro. Disponível em:
<http://www6.ensp.fiocruz.br/repositorio/sites/default/files/arquivos/DesenvolvimentoSa%C3%BAde.pdf>.

_____. Política Industrial: Uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. Revista de Economia Política, v. 21, n. 4(84), p. 149-171, 2001. Disponível em:
<http://www.rep.org.br/pdf/84-9.pdf>.

_____. O complexo econômico industrial da saúde hoje. In: Nexojornal. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/debate/2020/O-Complexo-Econ%C3%B4mico-Industrial-da-Sa%C3%BAde-no-Brasil-hoje>.

_____. Crise: Complexo Econômico e Industrial da Saúde Brasileiro e a Pandemia da COVID-19. In: Entrevista concedida para o Canal do Instituto de Economia da UFRJ no Youtube. 2020a. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=H_ULXU_g6pk

GADELHA, C. A. G et al. Projeto PIB: perspectivas do investimento em saúde. Rio de Janeiro, 2009. [Documento online] Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/pib/pib_saude.pdf.

GADELHA, C. A. G.; COSTA, L. S.; MALDONADO, J. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. Rev. Saúde Pública, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102012000700004.

GADELHA, C. A. G. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. Ciência & Saúde Coletiva, n. 8, v. 2, p. 521-535, 2003. Disponível em: http://www6.ensp.fiocruz.br/repositorio/sites/default/files/arquivos/Complexo_Enfoque%20sa%C3%BAde_Gadelha_2003.pdf.

GADELHA, C. A. G. et al. Saúde e inovação: uma abordagem sistêmica das indústrias de saúde. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, n. 19, v. 1, p. 45-59, jan-fev, 2003. Disponível: <http://www6.ensp.fiocruz.br/repositorio/resource/353285>.

GADELHA, C. A. G.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel da inovação na indústria farmacêutica: uma janela de oportunidade no âmbito do Complexo Industrial de Saúde. In: BUSS, P. M. et al. (Org.). Medicamentos no Brasil: inovação e acesso. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

GADELHA, P.; CARVALHO, J. N.; PEREIRA, T. R. (Org.). A saúde no Brasil em 2030: diretrizes para a prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro. Editora Fiocruz, 2012. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2791:catid=28&Itemid=23.

KALECKI, M. Teoria da dinâmica econômica. São Paulo: Abril Cultural, 1965.

KEYNES, J.M.A Teoria geral do emprego, dos juros e da moeda. São Paulo: Abril Cultural, 1936.

LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.). Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto, 2005.

LOYOLA, M. A. Medicamentos e saúde pública em tempos de AIDS: metamorfoses de uma política dependente. Ciência & Saúde Coletiva, n. 13, sup., p. 763-778, 2008.

Disponível:

https://www.researchgate.net/publication/250027787_Medicamentos_e_saude_publica_em_tempos_de_AIDS_metamorfoses_de_uma_politica_dependente.

OLIVEIRA, E. J. V. O que o estado brasileiro necessita fazer para ativar o desenvolvimento Tecnológico de Biológicos no Brasil? In: SEMINÁRIO ANUAL CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO DE BIO-MANGUINHOS, 3., 2015, Rio de Janeiro.

Disponível em: <https://sact.bio.fiocruz.br/2015/images/pdfs/apresentacoes/2015/4-5-2015/eduardo-jorge-valadares-04-maio-2015.pdf>.

PALMEIRA FILHO, P.L.; et. al. O desafio do financiamento à inovação farmacêutica no Brasil: a experiência do BNDES Profarma. In: Revista do BNDES, n. 37, p. 67-90.

Rio de Janeiro, 2012. Disponível em:

<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2595>.

_____. Catch up da indústria farmacêutica nacional e financiamento à inovação: o caso da atuação do BNDES através do Profarma. 2013. 242 f. Tese (Doutorado em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos) – Escola de Química da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2013. Disponível em:

<https://slidex.tips/download/universidade-federal-do-rio-de-janeiro-escola-de-quimica-6>.

RADAELLI, V. A nova conformação setorial da indústria farmacêutica mundial: redesenho nas pesquisas e ingresso de novos atores. Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 445-482, 2008. Disponível em: <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/rbi/article/view/343>.

REZENDE, K. S. As parcerias para o desenvolvimento produtivo e estímulo à inovação em instituições farmacêuticas públicas e privadas. 2013. 176 f. Dissertação (Mestrado Profissional de Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/%C3%81guida%20Cristina/Downloads/rezendesm.pdf>.

SUNDFELD, C.; SOUZA, R. P. Parcerias para o desenvolvimento produtivo em Medicamentos e a Lei de Licitações. Revista de Direito Administrativo, v. 264, p. 91-133. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/14078>.

SZAPIRO, M; et. al. Advances and limitations of Brazilian innovation policy over the last decade. In: GLOBELICS CONFERENCE, 12., Addis Ababa, Etiópia, 2014.

TORRES, R. L. Capacitação tecnológica na indústria farmacêutica brasileira. 2015. 213 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/ppge/Ricardo_Lobato_Torres_.pdf.
RGAS, M. A. Relatório de acompanhamento setorial: análise de nichos estratégicos para a indústria de base química e biotecnológica em saúde no Brasil. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. jun./2013.

VARGAS, M. A., et al. Indústrias de base química e biotecnológica voltadas para a saúde no Brasil: panorama atual e perspectivas para 2030. In: FUNDAÇÃO

OSWALDO CRUZ. A saúde no Brasil em 2030 - prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento produtivo e complexo da saúde [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da

Presidência da República, 2013. v. 5. p. 31-78. Disponível em:
<http://books.scielo.org/id/scfy6/pdf/noronha-9788581100197-04.pdf>.

VARGAS, M. A et. al. Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDPS-MS): Contexto atual, impactos no sistema de saúde e perspectivas para a política industrial e tecnológica na área da saúde. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2016. (Textos para Discussão, nº 20). Disponível em: <https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2017/03/saude-amanha-TD-20.pdf>.

VARGAS, M. A. Inovação na indústria química e biotecnológica em saúde: em busca de uma agenda virtuosa. Revista de Saúde Pública, v. 46, p. 37-40, 2012.

VIANA, A. L. D.; ELIAS, P. E. Saúde e desenvolvimento. Ciência e Saúde Coletiva, n. 12, supl., p. 1765-1777, 2007. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000700002.

O fenômeno inflacionário recente à luz das teorias heterodoxas: o caso brasileiro⁴⁰

Diuary de Mélo Santos⁴¹

Águida Cristina Santos Almeida⁴²

RESUMO

O presente trabalho abordará a inflação brasileira no governo Bolsonaro, analisando as ações do governo para mitigar a inflação, e os mecanismos de combate empregados pelos gestores da política econômica no período de referência do trabalho. Metodologicamente, refere-se a uma pesquisa bibliográfica com base em conceitos da teoria econômica, e dados sobre a inflação brasileira. Nas investigações levantadas neste artigo, inicia-se compreendendo a teoria dos preços convencional e keynesiana, partindo para a abordagem pós keynesiana. A pesquisa teve como resultado, compreender que a inflação brasileira não se trata de um fenômeno ocasionado pelo lado da demanda, e sim por questões relacionadas ao lado da oferta. As observações em termos da conclusão do trabalho, apontam que o governo Bolsonaro ao adotar a agenda neoliberal radicalizada, retomada desde a gestão Temer, não resultou no combate à inflação brasileira, tida no âmbito do presente trabalho como sendo de natureza estrutural e multifacetada. Não obstante, no período em destaque buscou-se enfrentar a inflação basicamente através do aumento da taxa básica de juros, que em poucos meses colocou o Brasil na posição de campeão de juros no mundo e, como era de se esperar, ainda assim, a inflação não convergiu para o centro da meta estabelecida.

Palavras-chave: Inflação; Teoria keynesiana; Preços.

1. Introdução

O presente artigo busca explorar a inflação no governo Bolsonaro por meio da teoria keynesiana e pós keynesiana, compreendendo o fenômeno inflacionário contemporâneo durante o período proposto e discutindo os erros da gestão macroeconômica e as soluções que poderiam ser adotadas, caso o governo seguisse o receituário pós keynesiano.

⁴⁰Artigo escrito no ano de 2023, no âmbito das atividades anuais do PET-Economia da UFCG.

⁴¹Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), integrante do PET-Economia. E-mail: diuarycg@gmail.com

⁴²Professora da Unidade Acadêmica de Economia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), tutora do PET-Economia. No presente artigo atuou como orientadora. E-mail: aguidasantosalmeida@gmail.com

A seção inicial se divide em duas subseções, e a primeira começa no debate da teoria dos preços keynesiana partindo da crítica à teoria convencional. No contexto de Keynes (1983), com a construção dos argumentos contrários à teoria vigente é lançada uma nova teoria. Partindo da teoria keynesiana na segunda subseção, Sicsú (2003) busca enumerar os fenômenos inflacionários com base nos ‘óculos’ teóricos da teoria pós keynesiana.

Na segunda seção deste trabalho se discute o governo Bolsonaro e a agenda neoliberal radicalizada implementada que resultou em um descontrole inflacionário agravado pela pandemia de Covid-19, causando em inúmeras perdas humanas decorrentes de um plano de governo que se lançava como uma estratégia contra o povo, contra a estabilidade socioeconômica, contra a estabilidade social e, sobretudo, contra a vida humana (ARAÚJO, 2023).

2. Identificando como as teorias keynesianas e pós keynesianas explicam a inflação

O arcabouço teórico utilizado nesse trabalho para classificar e compreender a inflação no governo Bolsonaro tem origem no economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946), que desenvolve uma teoria para oferecer explicações ao funcionamento mais geral do sistema econômico, e coloca a explicação neoclássica para o sistema como um caso especial (HUNT; LAUTZENHEISER, 2012).

Na primeira parte será apresentada a crítica de Keynes a escola clássica, inserindo nessa categoria os autores clássicos e os neoclássicos, e apresentando a teoria keynesiana dos preços. Além dos escritos keynesianos, na segunda parte da seção explora os avanços da teoria pós keynesiana para a explicação do fenômeno inflacionário, compreendendo que existe inflação pelo lado da oferta e da demanda (SICSÚ, 2003).

2.1 Teoria keynesiana da inflação

A primeira abordagem considerada no presente trabalho será a de Keynes (1983) que construiu sua análise partindo de uma economia monetária de produção, permeada por incerteza quanto ao futuro, ideia essa que advém de sua epistemologia. Essa

incerteza que é estrutural e intrínseca ao funcionamento da economia, leva Keynes a desenvolver a ideia de Preferência Pela Liquidez (PPL) que indica o grau de liquidez na economia, que irá a influenciar a escolha dos ativos por parte dos agentes econômicos, considerando sobretudo as incidências de risco, liquidez e rentabilidade dos diferentes ativos que conformam uma economia monetária de produção, e sobretudo a comparação dos referidos atributos entre os ativos de capital e os ativos financeiros.

A teoria keynesiana do processo inflacionário está presente principalmente na Teoria geral do Juro do emprego e da moeda no capítulo 21 intitulado “A Teoria dos Preços” e no livro “Inflação e Deflação”. A teoria da inflação de Keynes se inicia com a crítica à teoria *mainstream*, designada de teoria quantitativa da moeda (TQM), sob a qual a inflação é um fenômeno de natureza estritamente monetária, de modo que o aumento dos preços vai ter relação com as condições da demanda agregada e/ou o aumento da oferta monetária. Nesse sentido os fenômenos inflacionários eram observados pelo lado da demanda e os desequilíbrios nos níveis de preço/produção seriam ajustados via variação da base monetária, para sanar desajustes entre a demanda e a oferta de bens e serviços.

Seguindo essa linha de raciocínio, Keynes (1983) chama atenção para o fato de que o nível geral de preços reflete o comportamento do nível de preços de cada setor industrial, de modo que em cada indústria o nível de preços vai depender da escala de produção e da taxa de remuneração dos fatores produtivos, de maneira que o custo total e a quantidade produzida vão compor o custo marginal. Portanto, o nível geral de preços vai ser determinado em função da taxa de remuneração desses fatores, o volume de produção e de emprego (KEYNES, 1983).

Assim, as variações na demanda efetiva afetam os custos, o volume de produção e emprego, de maneira que Keynes apresenta algumas hipóteses partindo da teoria *mainstream* que são necessárias para compreender o comportamento dos preços numa economia monetária que são três, no âmbito da teoria *mainstream* (LEITE, 2015):

i) As formas de remuneração dos fatores produtivos que entram no custo marginal variam na mesma proporção que a unidade de salários. Desse modo, o nível geral de preços vai depender, em alguma medida, da unidade de salários e do volume de emprego;

ii) As habilidades/capacidades dos desempregados são consideradas homogêneas e intercambiáveis. ou seja, no caso todos os potenciais trabalhadores são

iguais e possuem as mesmas habilidades, no que se refere à sua eficiência para produzir os bens desejáveis;

iii) Enquanto há desemprego (que no caso da teoria *mainstream* é voluntário), os fatores de produção que entram no custo marginal se satisfazem com o mesmo nível de salário.

Em um período de desemprego, considerado voluntário pela teoria, a expansão monetária não impacta o nível de preços, porém vai impactar a demanda efetiva e o emprego proporcionalmente, contudo, quando a economia alcança o ponto de pleno emprego da força de trabalho a situação é diferente. Ou seja, quando todos aqueles que estão dispostos e desejosos em trabalhar, encontram emprego, a expansão monetária vai resultar num aumento dos preços e da unidade de salários proporcionalmente à demanda efetiva, e com isso a demanda efetiva varia proporcionalmente a quantidade de moeda (KEYNES, 1983).

Porém ocorrem cinco complicações na teoria dos preços *mainstream*, que será a teoria que buscará compreender a relação entre a quantidade de moeda e o nível de preços, em uma economia monetária de produção, determinando com isso a elasticidade dos preços em relação à quantidade de moeda. segundo Keynes (1983), Essas complicações se originam:

- i) Primeiro, a demanda efetiva não varia proporcionalmente à variação na quantidade de moeda;
- ii) Segundo, os recursos não são homogêneos, logo com o aumento do emprego assim se percebe rendimentos decrescentes, então a produção cresce menos proporcionalmente aos fatores de produção;
- iii) Terceiro, a oferta de certos bens será inelástica se os recursos não forem intercambiáveis, mesmo tendo fatores ociosos;
- iv) Quarto, os salários podem subir mesmo que o pleno emprego não seja atingido, por conta da existência do conflito distributivo. Assim os aumentos na demanda agregada podem se destinar a essa subida dos salários;
- v) Quinto, as remunerações dos fatores, presentes no custo marginal, não vão variar de modo simétrico.

Na visão de Keynes, o pleno emprego corresponde a um ponto crítico, pois nessa situação se apresenta conflito entre classes e iminente inflação. Contudo, há

sucessivos pontos semicríticos, nos quais elevações na demanda afetam os salários, apesar de não resultar, em elevação proporcional nos preços dos bens de consumo salariais, sendo esses pontos considerados estados de semi-inflação.

Ademais, Keynes (1983) vai dizer que o custo marginal de uso dos fatores de produção compõe o custo marginal da produção e não vai necessariamente variar proporcionalmente com a unidade salarial. Na verdade, esse custo e a avaliação realizada pelos empresários a respeito do quanto utilizar da capacidade instalada se relacionam, indicando o impacto das expectativas nos preços. Por exemplo, as expectativas de melhoria no nível de emprego vão levar o custo marginal de uso dos fatores de produção a um aumento e a elevação da demanda efetiva ocasiona mudanças no equipamento utilizado (LEITE, 2015).

Considerando uma média ponderada das remunerações que vão compor o custo primário marginal, ela será a unidade de custos sendo, ela vai ser um padrão essencial de valor, desse modo, o nível de preços vai variar em função das unidades de custos e da escala de produção, se expandindo junto com a expansão da produção. Com o objetivo de explicar a variação final dos preços que resulta de variação na demanda efetiva Keynes faz uso das elasticidades (LEITE, 2015):

$e_p = \frac{D.dP}{P.dD}$ Elasticidade dos preços nominais em resposta às variações da demanda efetiva em termos nominais (1)

$e_w = \frac{D.dW}{W.dD}$ Elasticidade dos salários nominais em resposta às variações da demanda efetiva em termos nominais (2)

$e_d = \frac{M.dD}{D.dM}$ Elasticidade da demanda efetiva em resposta às variações da oferta de moeda (3)

$e_o = \frac{D.dO}{O.dD}$ Elasticidade da oferta em resposta às variações da demanda efetiva em termos nominais (4)

$e_e = \frac{D_w.dN}{N.dD_w}$ Elasticidade do emprego em resposta às variações na demanda, medida em unidade de salários (5)

$e = \frac{M.dP}{P.dM}$ Reação dos preços nominais às variações na quantidade de moeda (6)

$e = e_d(1 - e_e \cdot e_o + e_e \cdot e_o \cdot e_w)$ Variação dos preços nominais decorrente de mudanças na oferta monetária (7)

Com base na equação 7, é possível analisar o comportamento dos preços em qualquer economia que tenha ou não sofrido uma expansão monetária. O estado de verdadeira inflação vai ser percebido quando um volume de demanda efetiva deixa de realizar um aumento na produção, nesse caso ocorre uma alta na unidade de custos proporcionalmente ao aumento da demanda. Além disso, pode ocorrer um aumento da unidade de custos e aumento da produção por conta do efeito da expansão monetária e das variações da demanda efetiva.

Outra variável chave na teoria keynesiana é a PPL que vai determinar no longo prazo a relação entre a renda nacional e a quantidade de moeda. E a estabilidade de preços vai ser estabelecida pela velocidade em que cresce a unidade de custos em relação à eficiência do sistema produtivo da economia (LEITE, 2015).

Keynes (1978) apresenta a ideia de inflação como um fenômeno que decorre do conflito distributivo entre as classes, na medida em que a inflação, ao impactar o nível de preços da economia e a remuneração dos fatores, provoca alterações na distribuição de renda.

Ademais, a teoria dos preços de keynesiana também estará presente no texto *How to pay for the war* de 1940. No texto referido, Keynes busca explicar o seu plano de financiamento da guerra sem criar pressões inflacionárias, usando como base o caso da Inglaterra na Segunda Grande Guerra, conciliando demanda de guerra e consumo privado. Com esse objetivo, Keynes fez uma proposta que foi denominada de *compulsory saving*, por meio da qual se promoveria um confisco temporário da renda das classes sociais dos trabalhadores com dois objetivos: o primeiro seria de elevar as receitas do governo necessárias para financiar a guerra em curso; o segundo objetivo seria evitar pressões inflacionárias, forçando a contração da demanda agregada, durante a guerra.

Contudo, com o término do conflito bélico as rendas seriam retornadas às classes sociais. Com a implantação dessa medida na Inglaterra, registrou-se estabilidade dos preços na economia e recursos para financiar a guerra, assim como havia previsto o senhor Keynes em sua teoria, mas existe um custo social nessa medida, tendo em vista que o *compulsory saving* tributou as classes mais pobres, reduzindo a parcela da renda. (LEITE, 2015)

Nesse texto pode-se compreender como Keynes busca explicar que as demandas das classes sociais podem estar relacionadas à possibilidade de inflação, pois, ainda no

contexto do *compulsory saving* as classes sociais buscam retomar a renda por meio de reajustes de preços (os quais impactam os lucros) e salários, além da elevação da taxa de lucro. Desse modo, para lidar com essa instabilidade dos preços para Keynes, por exemplo, poderia fazer uso do controle prévio dos salários, administrando o conflito distributivo, com o objetivo de conter as pressões inflacionárias, sendo uma solução pelo lado da oferta.

Ou seja, nota-se que a teoria dos preços keynesiana é constituída por diversos fatores e não apenas pelo comportamento da demanda agregada, havendo ainda fatores institucionais e os custos. Desse modo, a elevação nos preços pode decorrer de pressões nos custos, de forma que processos inflacionários encontram sua causa última em elementos ligados à estrutura da oferta e não a problemas do lado da demanda, normalmente solucionados por meio de políticas monetárias contracionistas.

Assim, quando o fenômeno a causar pressão nos preços é oriundo por elementos ligados à oferta, a política monetária contracionista não estará atacando a causa, mas somente os sintomas da inflação, e muitas vezes impondo um caráter adversamente recessivo à atividade econômica, para debelar a alta dos preços e a escolha desse caminho para alcançar a estabilidade monetária também impõe custos sociais e econômicos (Rossi e Furno, 2023).

Numa perspectiva keynesiana, os processos inflacionários vão ter o conflito distributivo como uma variável que vai causar ou retroalimentar a elevação dos preços (LEITE, 2015). Na teoria dos preços, vai haver como fator secundário a demanda agregada, que só afeta os preços quando ocorrer ausência de capacidade ociosa, e quando as variações de demanda afetam as expectativas dos empresários quanto aos custos de produção no longo prazo. Quando a demanda varia, afeta os custos correntes e com isso vai afetar os preços, de maneira que se observa uma relação indireta entre demanda agregada e nível de preços que será intermediada pelos custos. Então, explicando numa afirmação o fenômeno inflacionário numa perspectiva keynesiana, pode-se dizer que a teoria keynesiana dos preços é uma teoria de custos, por seu turno, conformado pelo conflito distributivo e a inflação expectacional (LEITE, 2015).

2.2 Teoria pós keynesianas da inflação

A teoria keynesiana não possibilitou compreensão detalhada do fenômeno de alta dos preços e da hiperinflação, já que no contexto de Keynes esses processos não eram característicos das economias capitalistas. Apesar do registro da hiperinflação alemã durante o período de guerra, os economistas pós keynesianos começaram a observar, frequentemente, na década de 1970 e se aprofundar acerca da inflação (LEITE, 2015). Desse modo, a teoria pós-keynesiana busca fornecer uma explicação à aceleração inflacionária e à hiperinflação.

Na tradição pós-keynesiana, a taxa de juros, como instrumento de combate à inflação, atua sobre o lado da demanda e não da oferta, sendo que muitos casos inflacionários são impulsionados por elementos que compõem a estrutura da oferta. Mas, partindo de uma visão da inflação consolidada na teoria monetarista⁴³, a qual reduz a inflação a um fenômeno estritamente monetário, ligado a pressões de demanda e/ou excesso de moeda na economia, a regra convencional que orienta a política monetária, desde os anos 1980, é que em casos de inflação ou pressões inflacionárias deve ser elevada a taxa de juros, como instrumento central (quase único) para debelar pressões inflacionárias. Não obstante, a teoria pós-keynesiana não indica a taxa de juros como o único meio ou o instrumento mais efetivo para controlar a inflação, sobretudo a depender dos elementos que expliquem a origem do processo inflacionário a ser debelado (SICSÚ, 2003).

Elevar a taxa de juros ataca os sintomas da inflação e não as suas causas, principalmente se a inflação em questão não estiver relacionada a pressões na demanda agregada, e a utilização desse instrumento causa impactos no mercado de trabalho, ampliando o desemprego, como resultado da queda na atividade econômica. Considerando a existência de diferentes tipos de inflação, segundo a teoria pós-keynesiana, vai haver um instrumento de combate inflacionário para cada situação de inflação deflagrada. Desse modo, o método pós-keynesiano busca as causas para construir uma agenda de controle da inflação, de maneira minuciosa, identificando a raiz da inflação, desenvolvendo políticas específicas para dissolver a pressão

⁴³ A teoria econômica monetarista, que possui como principal expoente Milton Friedman, observa a oferta como determinadora da demanda nesse sentido os agregados macroeconômicos seriam determinados pelo mercado sem a interferência da atividade estatal, apenas ocorrendo alterações no fluxo monetário, havendo neutralidade na moeda.

inflacionária sem afetar os demais setores que apresentam estabilidade de preços, atenuando os impactos das ações à estabilidade, pois eles não são nulos, nem econômica, nem socialmente (SICSÚ, 2003).

A abordagem pós-keynesiana identifica e classifica sete tipos de inflação, a saber: inflação de demanda; inflação de salários; inflação de lucros; inflação de rendimentos decrescentes; inflação importada; inflação de impostos e inflação de choques de oferta. Sendo a primeira, como o nome indica, um fenômeno que advém do lado da demanda, enquanto os demais seis tipos são fenômenos oriundos do lado da oferta, ou seja, ocasionado algum tipo de pressão nos custos (seja por conflito distributivo ou causas de ordem estrutural).

É necessário se debruçar sobre os sete possíveis cenários inflacionários, apresentando uma situação hipotética em que se apontam as alterações em uma economia doméstica que ocasionem pressão inflacionária, ou seja, o aumento dos preços seja dos produtos ou dos serviços:

- Inflação de demanda: o hiato do emprego⁴⁴ é a diferença entre a taxa de desemprego corrente e a taxa de pleno emprego. Assim, quando o hiato não for mais positivo, os aumentos de gastos do governo, de investimento ou até mesmo de consumo vão resultar em inflação, *ceteris paribus*. Quando o hiato do emprego for igual a zero a inflação de demanda potencial poderá elevar, em um estágio de pleno emprego, novos trabalhadores vão demandar empregos por salários reais mais altos. Para se elevar o salário real nas situações expostas é preciso haver elevação dos salários nominais e nos preços (SICSÚ, 2003).

Sicsú (2003) afirma que caso o salário nominal tenha um aumento superior aos preços, inicialmente vai haver por conta da inflação de demanda uma compressão percentual das margens de lucro dos empresários, porém, o volume total (a soma em agregado) dos lucros da economia se apresentará maior.

- Inflação de salários: um aumento dos salários nominais causará inflação, *ceteris paribus*, quando o hiato do emprego é reduzido tem maior facilidade de os trabalhadores conseguirem reivindicações salariais e com isso os empresários repassarão a elevação nos custos para os preços.

⁴⁴ O hiato de emprego vai ser a diferença entre a taxa de desemprego corrente e a taxa de pleno emprego (SICSÚ, 2003).

Segundo Sicsú (2003) esse tipo de inflação é mais perigoso quanto menor for o hiato do emprego, porém a elevação do salário não vai causar inflação se acompanhado por um aumento na produtividade, que pode ser causado pela adoção de políticas de desenvolvimento tecnológico e qualificação dos trabalhadores, por parte do Estado e/ou das firmas. Ou seja, esse tipo de inflação não possui relação com o tamanho do hiato do emprego. O aumento da produtividade para manter os preços estáveis vai levar em conta quanto dos ganhos de produtividade vão se dividir entre aumentos de margem de lucro e aumento dos salários

O hiato de emprego mais elevado, no caso uma elevada diferença entre a taxa de emprego corrente e a taxa de pleno emprego, também poderá causar esse tipo de inflação, quando um grupo de trabalhadores alcançar aumentos salariais, e não havendo pressões de demanda no mercado, quando a elevação dos custos passar para os preços. É necessário que a indústria, que irá elevar os preços, possua um elevado grau de monopólio, mas como essa situação é rara de ocorrer, o mais comum será uma redução no hiato de emprego causar chances de inflação de salários, já que nessa situação os empresários possuem mais liberdade para elevar os preços (SICSÚ, 2003)

- No caso da Inflação de lucros, as firmas possuem a possibilidade de elevar as suas margens de lucro e com isso causar uma elevação nos preços. Isso é possível ao perceber que a demanda no mercado da empresa possui uma elasticidade favorável à elevação, alterando o nível de *mark-up*. Com isso, pode-se inferir que essa inflação está associada ao grau de monopólio das firmas, nos setores e países nos quais operam. Davidson (1994, p.144; *apud* SICSÚ, 2003) denomina esse fenômeno de inflação de lucros ou de grau de monopólio.
- Em se tratando da inflação de rendimentos decrescentes, essa categoria considera que os retornos decrescentes estão presentes na economia em certas condições. As empresas tendem a operar em retornos constantes em uma faixa extensa do hiato do emprego, e aí certas reduções no hiato do emprego provocam escassez de fatores de produção, sejam insumos ou trabalhadores qualificados. Quando o hiato do emprego já é baixo e ainda sofre reduções, a economia entra na faixa de retornos decrescentes.

Acredita-se que quando o hiato do emprego está em um nível baixo o capital é mais eficiente que o trabalho, desse modo são contratados trabalhadores menos

qualificados, que usam a última geração do capital com eficiência reduzida, ocorrendo escassez de mão de obra qualificada nas empresas, as quais não conseguem se proteger da escassez. Sicsú, (2003) *apud* Keynes, afirma que esse fenômeno é a principal causa da inflação em situações de quando a economia se aproxima do pleno emprego, logo essa inflação só é relevante quando o hiato do emprego se encontra baixo e segue sofrendo reduções.

- No tocante à inflação importada, trata-se de um fenômeno inflacionário não originado na economia doméstica, mas advinda do exterior, que influencia a direção que os preços domésticos vão tomar, por causa da variação de preços internacionais e da variação do valor da taxa de câmbio (SICSÚ, 2003). O potencial da inflação importada será maior, tanto quanto maior for o grau de abertura comercial, que é definida pela razão total de gastos com importações/total de gastos domésticos com produtos e serviços finais, medido em moeda doméstica.

Com isso, uma nação que possua um grau de abertura maior vai possuir mais consumidores que adquirem bens do mercado externo, com relação ao total de produtos comprados. Nesse caso, maior é a probabilidade de um bem *x* do mercado internacional influenciar o nível de preços domésticos, de maneira que uma elevação do preço do bem *x* vai afetar a cesta doméstica (SICSÚ, 2003).

Além disso, se a taxa de câmbio se encontra constante, mas ocorre elevação das importações em dólares, dos produtos que compõem a cesta de compras, vai haver o fenômeno inflacionário, elevando os preços da moeda doméstica, em *ceteris paribus*. Esse fenômeno também vai ocorrer quando não se alteram os preços dessas mercadorias em dólares, porém ocorre uma desvalorização cambial, que também vai elevar os preços em moeda doméstica.

A elevação de preços dos produtos importados, em moeda nacional, por conta de uma variação cambial ou por conta do aumento de preços em moeda estrangeira, vai significar um choque de custo para as empresas que usam ou transacionar esses bens na economia doméstica, os quais serão repassados com maior facilidade aos preços quando o hiato de emprego for baixo ou se o grau de monopólio é elevado, no setor afetado externamente (SICSÚ, 2003).

- Quanto à inflação de impostos, que possui potencial de causar impacto direto no nível de preços, caso a alíquota de impostos determinada pelo governo

central sofra alteração, *ceteris paribus*, esse impacto será sentido em maior grau caso os empresários repassem o aumento dos custos tributários aos preços. O choque tributário terá um potencial maior, quanto menor for o tamanho do hiato de emprego, bem como, quanto maior for o grau de monopólio na economia, pois produtores com elevado grau de monopólio possuem facilidade no repasse dos custos aos preços. Caso o hiato de emprego seja baixo, em mercados com elevado grau de monopólio, a elevação da alíquota também resultará em aumento dos preços (SICSÚ, 2003).

- No caso da inflação oriunda de choques de oferta, considera que os choques domésticos de oferta que irão causar um aumento nos custos, ainda segundo Davidson (1994 p. 158; *apud* SICSÚ, 2003), também denominada de inflação *spot* ou inflação de *commodity*, podendo exemplificar os choques em razão da perda de uma safra agrícola, causando escassez na oferta de um bem, se caracterizando por fenômenos que afetam a oferta agregada.

De modo análogo aos demais fenômenos de elevação dos custos, a elevação de custos originada por choques de oferta domésticos, vai aparecer mais facilmente nos preços quando o hiato do emprego for menor, ou caso o setor atingido tenha elevado grau de monopólio haverá fácil repasse dos custos aos preços, *ceteris paribus*. Sendo esse fenômeno inflacionário dependente do hiato de emprego e do grau de monopólio em termos da capacidade de agravar ou atenuar seus efeitos. Ou seja, se o hiato de emprego é elevado, mas o grau de monopólio é baixo, o choque causará apenas compressão da fronteira de lucro. Mas, caso o hiato do emprego seja baixo e exista elevado grau de monopólio, o choque resultará em elevação dos preços (SICSÚ, 2003).

3. O comportamento inflacionário brasileiro, ao longo do governo Bolsonaro: consequências na economia brasileira

A presente seção pretende explorar as faces de política econômica do governo Bolsonaro e a sua agenda neoliberal radicalizada, buscando explicar a regra de política *mainstream*/convencional que orientou o seu mandato, e de que maneira a gestão da política monetária em seu mandato pode ter contribuído à deterioração do quadro inflacionário que marcou esse período histórico.

A inflação e a manutenção das altas taxas de juros, para combatê-la, resultam em um dos maiores debates da macroeconomia brasileira, desde a implementação do regime de metas inflacionárias em 1999. Conforme apontado antes, em 1999 ocorreu a ruptura da âncora cambial, que manteve por mais de quatro anos (de julho de 1994 a dezembro de 1998) o real sobrevalorizado frente ao dólar, e sua substituição pelo regime de metas inflacionárias (FILGUEIRAS, 2006).

No âmbito do regime de metas inflacionárias, só há um único instrumento para o controle de preços, que é a taxa de juros, não sendo levado em conta a natureza do processo inflacionário (CARVALHO, 2018). Ou seja, fica implícito na adoção desse instrumento que a inflação constitui um fenômeno estritamente monetário, ocasionado por pressão de demanda.

Nesse caso, a taxa de juros deve atuar por meio do controle da demanda agregada segundo as teorias *mainstream*. Então, quando as previsões são de alta da inflação o Banco Central eleva a taxa de juros, desestimulando a demanda agregada (o consumo das famílias, o investimento das empresas), freando toda a economia. O esfriamento na demanda e o consequente aumento no desemprego, resultam em salários e preços sob controle (CARVALHO, 2018).

Contudo, o arcabouço *mainstream* é limitado, ao buscar realizar o controle inflacionário através da calibragem da taxa básica de juros, como instrumento único de controle dos preços. por seu turno, as políticas antiinflacionárias inspiradas na vertente teórica pós keynesiana não se limitam ao uso da taxa de juros, mas ao contrário, fazem uso de outros instrumentos e meios, como por exemplo, estabelecendo o TIP (tax-based on incomes policy) que consiste numa medida de cobrança de impostos sobre as empresas que realizem aumento salarial ou elevem suas margens de lucro acima do limite de possibilidade que os ganhos de produtividade oferecem. Considera-se que as firmas que realizam esses aumentos estão impondo um custo à sociedade. Sendo assim, a TIP consegue lidar com a inflação de salários e a inflação de lucros (SICSÚ, 2003).

A política convencional, de cunho monetarista, de uso da taxa de juros não possui um mecanismo para diferenciar o comportamento dos diferentes grupos sociais na geração de pressão inflacionária. Ao mesmo tempo, a política de elevação da taxa de juros ocasiona uma desaceleração geral da economia, de modo que as firmas que não realizaram aumento de preços também são punidas pelos elevados custos financeiros e a queda na demanda, correndo o risco de irem à falência (SICSÚ, 2003).

Quanto à inflação de impostos, o próprio governo deve evitar, e para isso basta ser responsável com o valor da moeda, não dividindo o governo em instituições independentes, como um Banco Central autônomo, que iria ser designado a cumprir a meta inflacionária. Na configuração da independência da autoridade monetária, o governo central poderia elevar a taxa de juros em momento que ocorresse a elevação da inflação. Nesse caso, a sugestão pós-keynesiana seria reduzir os impostos das empresas que tiveram aumento nos custos, assim as empresas manteriam suas margens e não elevariam os preços, complementando a TIP (CARDIM DE CARVALHO, 1995 *apud* SICSÚ, 2003).

No caso da inflação importada, seu enfrentamento, no curto prazo, indica-se o uso de políticas monetárias, tributárias e cambiais complementares e direcionadas. A respeito das soluções pela via monetária poderia se dar pela ampliação dos percentuais de recolhimento compulsório dos depósitos bancários, reduzindo a pressão no mercado de câmbio. Pela via tributária vai ser recomendável a redução das alíquotas de impostos dos setores atingidos pela inflação importada. E, quanto a via cambial, é possível a venda de reservas internacionais e títulos públicos dolarizados (SICSÚ, 2003).

Já as políticas para combater a inflação importada no longo prazo seriam políticas industriais de incentivo ao investimento que promovessem mudança estrutural, combinando incentivo às exportações e a substituição de importações, ao mesmo tempo. A ampliação das exportações e da melhora no conteúdo tecnológico do que é exportado, amplia as reservas internacionais, reduzindo as pressões sobre o preço do dólar. Ao mesmo tempo, a substituição de importações reduz as pressões de demanda no preço do dólar e defende a economia doméstica da alta internacional dos preços, já que reduz a participação de bens importados na cesta doméstica (SICSÚ, 2003).

A respeito dos choques inflacionários (inflação spot ou de commodity), segundo Davidson (1994, p.158 *apud* Sicsú, 2003) essa inflação pode ser facilmente evitada com uma instituição que manterá um estoque de proteção para evitar variações bruscas no montante ofertado que resulte em variações do preço. Esses estoques de segurança podem ser ampliados ou reduzidos, mas sua finalidade é proteger a sociedade das variações da demanda e oferta, que ocasionam variações nos preços (SICSÚ, 2003).

No caso do Brasil, existem preços que são administrados por contrato, como é o caso das tarifas públicas (como por exemplo, no setor de energia elétrica, saneamento, transporte público, correios, telefonia) e outros contratos de serviços (como

mensalidades escolares e aluguéis). Tais preços e contratos reajustados automaticamente, com regras pré-estabelecidas de indexação, tendem a gerar inércia inflacionária e muitas vezes essa indexação também promove uma dolarização da economia, já que são preços e contratos corrigidos por índices de preços muito atrelados à variação do dólar.

Além do mais, quando as empresas que ofertam esses serviços possuem capital estrangeiro, em razão de processos de privatização, sendo uma empresa estrangeira que deseja preservar o seu lucro em dólar e, por conta disso, os preços vão variar com base nas receitas estáveis em dólar e não com base na variação de custos. Segundo Sicsú (2003) todo e qualquer contrato legal desse tipo deve ser eliminado ao término da sua vigência e deve haver proibição aos contratos dessa natureza, considerando que representam a existência de instrumentos jurídicos-legais que estimulam a inflação. Desse modo, devem ser utilizadas leis que proíbam esse tipo de contrato e com isso se deve gerar o desuso desse tipo de estratégia.

A inflação de demanda deve ser combatida com políticas econômicas contracionistas, como a redução dos gastos governamentais públicos, pois, se os gastos de forma generalizada são o consumo ou o investimento do setor público/privado, acabam pressionando a elevação dos preços, sendo necessário resfriar a economia para arrefecer pressões nos preços. Mas para isso, é preciso que a economia entre numa situação de quase-boom evitando o super-boom, de maneira que numa situação especial como essa, a sugestão a ser seguida é aquela defendida pela teoria convencional de manipulação da taxa de juros, com o objetivo de alcançar a estabilidade monetária (SICSÚ, 2003).

Segundo Sicsú (2003) não cabe somente ao Banco Central perseguir a estabilidade monetária, mas ao contrário disso, a busca da estabilidade carece de uma ação conjunta entre os membros do legislativo, executivo, o corpo de dirigentes do Banco Central, os empresários e os trabalhadores. Do mesmo modo, não cabe usar somente a taxa de juros de curto prazo como único instrumento de política para perseguir o controle inflacionário.

Tratando mais diretamente do Governo Bolsonaro (2019-2022), marcado por uma agenda neoliberal radicalizada, apoiada pelo ex Ministro da Economia Paulo Guedes, ao longo do seu mandato registrou-se uma taxa média de inflação de 6,15%,

segundo o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a uma taxa média de 1,4% (ARAÚJO, 2023).

Em sendo uma agenda ultra neoliberal, a principal diretriz era a redução da ação estatal no Brasil, mas, com o aparecimento da pandemia de Covid-19 em março de 2020 a agenda do governo foi atropelada, porém não foi descartada, dado que a crise sanitária exigiu o uso de políticas fiscais e monetárias expansionistas na forma de: políticas de transferências de renda como o Auxílio Emergencial; ações visando a sustentação da atividade para enfrentar o isolamento social e a recessão provocada pela crise sanitária; redução das taxas de juros; ampliação da liquidez da economia, dentre outros instrumentos de enfrentamento das crises sanitária e econômica (ARAÚJO, 2023).

Então, pode-se afirmar que durante esse período ocorreu inflação importada, devido ao efeito contágio e a desarticulação das cadeias globais de valor, que resultaram em elevação dos preços das commodities, como o petróleo, situação que foi potencializada com a eclosão da guerra entre Rússia e Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022 (ARAÚJO, 2023).

A respeito da política de preços de combustíveis adotada pelo governo, foi realizada a desoneração de impostos federais e estaduais dos combustíveis para forçar a redução do preço, com o propósito de arrefecer a inflação, porém, sem abrir mão da política de Paridade de Preços Internacionais (PPI) adotada pela Petrobras, a partir do governo Temer (2016-2018). É importante ressaltar que o governo Bolsonaro não adotou políticas para mitigar os efeitos do PPI, nos períodos de elevação dos preços internacionais do petróleo e/ou dos impactos da desvalorização cambial, usando o recurso da renúncia fiscal, imposta aos entes subnacionais, somente no período eleitoral, em 2022, quando Bolsonaro tentou o mandato de reeleição (ARAÚJO, 2023).

A restrição à circulação das pessoas, em consequência da pandemia do Covid-19, afetou a oferta porque significou o não funcionamento das empresas em diversos setores, só operando os setores considerados essenciais, ocasionando um choque de oferta. Por outro lado, caso se observe o lado da demanda, devido à restrição de circulação de pessoas, ampliou ainda mais o desemprego e a incapacidade de ganhos econômicos para os trabalhadores informais. Pareceu um paradoxo a informalidade cair no ano de 2020, quando na verdade, a queda na informalidade se deu em função dos

impactos da pandemia, não em razão de melhoras no mercado de trabalho (ARAÚJO, 2023).

Outra pressão de preços registrada no governo Bolsonaro ocorreu nos alimentos. Entre 2007 e 2019, registra-se um fenômeno de inflação de alimentos continuamente no Brasil, principalmente em razão da elevação dos preços do produtor agrícola e não na indústria de alimentos ou logística de distribuição. Não obstante, em 2020 o impacto foi maior na alimentação em domicílio, e os produtos com baixo grau de processamento foram a principal origem da inflação, indicando uma origem agrícola, em produtos como feijão, arroz, frutas, legumes e vegetais (BACCARIN e OLIVEIRA, 2021).

Entre as causas da inflação de alimentos em 2020 está a desvalorização contínua do real, resultando em inflação importada. Além disso, ocorreu um aumento das vendas de alimentos em supermercados, no ano de 2020 e, com isso, constata-se o aumento da demanda por alimentos em domicílio, em conjunto à restrição da oferta (BACCARIN e OLIVEIRA, 2021).

Todavia, outros elementos de ordem estrutural contribuíram à piora na inflação de alimentos. No governo Bolsonaro foram desmontadas as instituições responsáveis pela seguridade alimentar e o combate à fome. Por exemplo, o Consea foi extinto, o orçamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa de Aquisição de Alimentos, da Política de Garantia de Preços Mínimos, bem como o programa Bolsa Família⁴⁵, que diminuíram em termos absolutos o orçamento, e sobretudo em termos reais. O desmonte da estrutura que regulava o estoque nacional de importantes cereais, bem como o corte orçamentários de recursos nos programas⁴⁶, dificultaram o controle da inflação, e além disso, agravaram o choque de preços na comida (IPEA, 2022).

Enfim, pode-se afirmar que o desmonte das políticas de garantia à estabilidade de preços dos alimentos vai na contramão às orientações de política econômica oferecida pelos pós keynesianos, com o governo Bolsonaro renunciando aos estoques públicos regulatórios, tendo em vista que ocorreu o desmonte não somente da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), mas das políticas e programas que ao promoverem a segurança alimentar contribuíam no controle do preço dos alimentos (ALPINO, 2020).

⁴⁵ Sendo o Bolsa Família substituído pelo Auxílio Brasil, no final de 2021.

⁴⁶ Cortes esses descontinuados somente no ano de 2020 (primeiro ano da pandemia) e em 2022, em razão do pragmatismo eleitoral da gestão Bolsonaro-Guedes (ARAÚJO, 2023).

É nesse sentido que a gestão Bolsonaro se tornou um pesadelo para as pessoas que se encontravam nas classes mais pobres da sociedade, atingidas desproporcionalmente com a inflação de alimentos, agudizada nesse período. Ou seja, a inflação de alimentos passou a compor com a piora no mercado de trabalho e com o desmonte das políticas sociais, contribuindo à rápida deterioração social do país (ARAÚJO, 2023).

Apesar de não ser o objeto do presente trabalho, é importante registrar que os elementos apontados anteriormente, combinados, produziram uma tragédia social que em 2021 levou metade da população brasileira a exibir algum grau de insegurança alimentar para metade da população brasileira e 33 milhões de pessoas em estado de fome crônica (insegurança alimentar grave). Os anos de 2020 e 2022 representaram pausas no caos mencionado antes: o ano de 2020, em razão de ter sido o primeiro ano da pandemia, exigindo ação rápida pelo governo e; o ano de 2022, em razão do pragmatismo eleitoral que marcou a estratégia eleitoral de Bolsonaro, lutando pelo mandato de reeleição (OXFAM, REDE PENSSAM; 2021).

Para finalizar, cabe destacar a gestão da política de juros na gestão Bolsonaro, tendo Campos Neto à frente do Banco Central. Segundo Araújo (2023), o Banco Central promoveu um ciclo de queda da selic, que transcorreu do final de 2019 a agosto de 2020, quando a taxa chegou a mínima de 2% a.a, mantendo-a abaixo do piso indicado, quando considerado as características estruturais da economia brasileira (como por exemplo, a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro americano, e o risco-país). Então, essa persistência numa SELIC muito baixa, por demasiado tempo, agravou a situação de desvalorização cambial, piorando a aceleração da inflação no Brasil.

Como consequência, ou seja, para conter os efeitos nefastos desse erro de política, o ciclo de elevação da SELIC foi retomado, e muito rapidamente o Brasil saltou para uma situação em que passou a registrar a maior taxa de juros do mundo, a qual passou de 2% em março de 2021 para 9,25% em dezembro, e em agosto do ano seguinte atingiu 13,75% a.a, mas ainda assim a inflação ficou acima do teto da meta em dois anos do governo. E nesse último caso não é espantoso a inflação fechar acima da meta, considerando que o quadro de inflação era majoritariamente explicado pelos choques de custos em diferentes setores (combustíveis, energia, alimentos) e a situação do cambial, em ampla desvalorização (que também gera um choque de custos nada desprezível) (ARAÚJO, 2023).

4. Conclusão

Com o exposto foi possível perceber que o fenômeno inflacionário presente no governo Bolsonaro foi ocasionado por fatores relacionados ao lado da oferta, principalmente: aos preços dos combustíveis e energia e, aos preços dos alimentos (em razão de fatores de ordem interna e externa), bem como ao choque de custos ocasionado pela piora na deterioração cambial, que gera choques de custos.

Desse modo, numa perspectiva pós keynesiana não é recomendado o receituário de elevação da taxa básica de juros pelo Banco Central, como defendido pela agenda neoliberal, sendo necessário a adoção de outras medidas de combate à inflação (SICSÚ, 2003). Por exemplo, o governo poderia fazer uso combinado de diferentes políticas econômicas para enfrentar a inflação, oriunda de pressão de custos, ocasionada por distintos elementos (SICSÚ, 2003)

A questão da indexação de muitos preços e contratos é um problema crônico, que segue sem solução no Brasil, mas é fundamental que seja enfrentado para sanar o componente inercial que ronda a dinâmica de preços no país (CARVALHO, 2018). Além disso, é necessário alterar a política de preços da Petrobras para uma regra que beneficie o consumidor nacional e não os acionistas estrangeiros, e que contribua na estabilidade monetária do país (SICSÚ, 2003).

Quanto à inflação de alimentos, carece de políticas de estímulo à produção, como a expansão do crédito rural e das compras institucionais à agricultura familiar. Essas políticas, combinadas com muitas outras, garantiriam uma conjuntura de oferta de alimentos adequada à população, ao mesmo tempo que contribuiria à estabilidade nos preços dos alimentos. Também é necessário manter os estoques regulatórios de alimentos e cereais centrais no abastecimento interno, para controlar a inflação no setor alimentício, evitando a fome e a miséria que assolou o país nos últimos anos. Faz-se ainda seria necessário considerar políticas de controle do câmbio e de estímulo às exportações, bem como a melhora do conteúdo tecnológico exportado, para proteger o consumo doméstico (BACCARIN e OLIVEIRA, 2021; CARVALHO, 2021; OXFAM, 2021; REDE PENSSAN, 2021).

5. Referências

ALPINO, Tais de Moura Ariza et al. **COVID-19 e (in) segurança alimentar e nutricional: ações do Governo Federal brasileiro na pandemia frente aos desmontes orçamentários e institucionais**. Cadernos de Saúde Pública, v. 36, p. e00161320, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00161320>

ARAÚJO, V. L. A economia brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): neoliberalismo radical e pragmatismo econômico. **Texto para discussão sobre o Desenvolvimento**, CICEF, n. 1, p. 1-31, jul. 2023. DOI: <https://doi.org/10.29327/5286230>

BACCARIN, J. G.; OLIVEIRA, J. A. de. **Inflação de alimentos no Brasil em período da pandemia da Covid 19, continuidade e mudanças. Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, SP, v. 28, n. 00, p. e021002, 2021. DOI: 10.20396/san.v28i00.8661127. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/san/article/view/8661127>. Acesso em: 3 dez. 2023.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: Do boom ao caos econômico**. 1ª. ed. [S. l.]: Todavia, 2018. 192 p.

FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

FURNO, Juliane; ROSSI, Pedro. **Economia para a transformação social: Pequeno manual para mudar o mundo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Autonomia Literária, 2023.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica**. 3ª. ed. [S. l.]: GEN Atlas, 2012. 512 p. ISBN 8535256091.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O Combate à fome de Vargas a Bolsonaro. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 29, 2022. DOI <http://dx.doi.org/10.38116/bps29/nps3>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11545>. Acesso em: 30 nov. 2023.

KEYNES, John Maynard. Como pagar a guerra (1940). In: SZMRECSÁNYI, Tamás (org.). **Keynes: Economia**. São Paulo: ÁTICA, 1978. cap. 13, p. 189-196.

KEYNES, John Maynard. **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda; Inflação e Deflação**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LEITE, K. V. B. S. **Formação de Preços e Processos Inflacionários em um Contexto de Elevado Grau de Abertura Comercial e Financeira: O Caso do Brasil no Período 1999-2013**. 2015. 226. Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

OXFAM. O Vírus da Fome se Multiplica: Uma Receita Mortal Misturando Conflitos Armados, Covid-19 e Crise Climática Acelera a Fome no Mundo. **Relatório da OXFAM**, 9 jul. 2021. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/especiais/o-virus-da-fome-se-multiplica/#:~:text=Um%20ano%20e%20meio%20depois,inseguran%C3%A7a%20alimentar%20em%20diversos%20pa%C3%ADses>. Acesso em: 6 dez. 2023.

PENSSAN. Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. **Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar**, 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/pesquisa2020/>. Acesso em: 6 dez. 2023.

SICSÚ, J. POLÍTICAS NÃO-MONETÁRIAS DE CONTROLE DA INFLAÇÃO: UMA PROPOSTA PÓS-KEYNESIANA. **Análise Econômica**, v. 21, n. 39, 2009. DOI: 10.22456/2176-5456.10725. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/AnaliseEconomica/article/view/10725>. Acesso em: 9 nov. 2023.

Economia Ecológica e Economia do Bem viver⁴⁷

*Rafael Tavares Requeijo⁴⁸
Águida Cristina Santos Almeida⁴⁹*

RESUMO

A questão climática é algo real e que cotidianamente aparenta ser mais preocupante e sem meios instantâneos de ser resolvida. O presente trabalho tem como objetivo sistematizar as contribuições de duas teorias específicas que tratam acerca da questão ambiental na perspectiva da economia e meio ambiente, que são a economia ecológica e a teoria do bem- viver com o enfoque tanto em promover discussões entre as ambas, como também em compará-las, para vislumbrar quais instrumentos cada uma das correntes apresenta para refletir sobre o tema e propor caminhos. A economia ecológica parte de uma crítica aos modelos clássicos de economia, que, inclusive, foi realizada por um economista formado na tradição ortodoxa, e a teoria do bem viver pode ser entendida como uma base teórica em construção por não ter sido consolidada por modelos acadêmicos, mas sim pelas experiências dos povos indígenas da América Latina e do Caribe. Foi realizado um estudo bibliográfico à obtenção de dados e informações, ou seja, se trata de um trabalho qualitativo. Como resultado, é evidenciado que a teoria do bem viver consegue contemplar questionamentos aos modelos clássicos que nem mesmo a corrente teórica ecológica obteve sucesso em promover.

Palavras-chave: Economia ecológica. Bem viver. Questão climática.

1. Introdução

As áreas de vegetação florestal vão se tornando cada vez mais escassas com o avanço da produção comercial e da urbanização, em conformidade com a lógica de busca da produtividade e do crescimento. No entanto, atualmente essa estratégia aparenta ter surtido em custos à sociedade que podem incorrer na perda do estilo de vida

⁴⁷Trabalho escrito no âmbito da atuação no Programa de Educação Tutorial – PET, do curso de Ciências Econômicas da UFCG, no ano de 2023.

⁴⁸Graduando do curso de Ciências Econômicas da UFCG, integrante do PET-Economia. Email: rafaelrequeijo18@gmail.com.

⁴⁹Professora do curso de Ciências Econômicas da UFCG, tutora do PET-Economia. No presente trabalho, atuou como orientadora. Email: aguidasantosalmeida@gmail.com.

que foi buscado, o qual pode ser entendido como o processo da criação do sonho capitalista da abundância material como sinônimo da felicidade, no âmbito da visão hedonista. A questão climática e o aquecimento global são exatamente a materialização desse problema, pois com a perda de grande parte dos ecossistemas o equilíbrio dos padrões de temperatura e umidade, sustentados em grande medida pela existência das florestas, acabou sendo deteriorado com o desmatamento desenfreado. O Brasil, mesmo ainda tendo vastas regiões de vegetação, também está inserido nessa questão, um sinal disso foi registrado durante a COP-27, que ocorreu em 2022 no Egito, quando foi divulgado que o Brasil ficou na sexta posição entre os maiores emissores de poluentes do mundo, ou seja, mesmo sendo um dos países com a maior floresta equatorial do mundo, ainda também é uma economia que degrada e emite gases do efeito estufa em demasia (DELGADO, 2023).

O trabalho em pauta tem o objetivo de analisar qualitativamente, quais são as congruências, pontos de encontro e as dissonâncias de duas das teorias que abordam a questão ambiental, nesse caso com maior enfoque na economia ecológica e na teoria do bem-viver. Uma das hipóteses é de que as teorias sobre o meio ambiente que estão inseridas no arcabouço das ciências econômicas detêm lacunas ao pontuar propostas de intervenção para a crise climática. Tendo isso em vista, a teoria do bem-viver ganha relevância por não vir das academias, mas sim das experiências dos povos originários da América Latina e do Caribe, que conciliam suas formas de existência sem atingir os ciclos naturais de regeneração do meio ambiente (ACOSTA, 2016).

Primeiramente é realizada a justaposição das teorias e de suas contribuições, em seções separadas, posteriormente, é feita a comparação das abordagens em relação aos aspectos da questão climática. Sendo que a economia ecológica pode ser resumida como uma linha de pensamento que surge da crítica dos modelos clássicos de economia, por conta de tratarem os problemas do uso desregrado dos recursos naturais tão somente como uma questão alocativa. Enquanto a teoria do Bem-Viver elabora questionamentos aos modelos teóricos de economia (ortodoxos e heterodoxos) por meio da perspectiva coletivizada dos povos originários latino-americanos e caribenhos, bem como de sua relação com a natureza, para extrair desta os meios de sobrevivência.

O presente texto também tem uma perspectiva crítica à corrente de pensamento da economia ambiental, a qual aponta que por meio da quantificação dos recursos naturais é possível ressarcir-los pelo seu uso, visando amenizar os impactos sobre o meio

ambiente. Não obstante, o dilema do meio ambiente exige uma perspectiva mais complexa com o intuito de atingir a estrutura da questão, que vai além da relação da sociedade com os ecossistemas, e chega a conflitar com o sistema de acumulação capitalista, e seu caráter produtivista e extrativista. Pois como dito por Dardot e Laval (2016), em *A Nova Razão do Mundo*, é necessário promover um questionamento do neoliberalismo, que fomenta sucessivamente o processo de inserção do sistema concorrencial em setores que deveriam ser inclusivos, assim constituindo uma estrutura de opressão. Portanto se torna inviável pautar a questão ambiental sem antes realizar reflexões sobre o sistema capitalista e as desigualdades criadas por sua lógica, para que assim seja possível pontuar sobre a economia ecológica e os serviços ecológicos.

2. A economia do centro e a economia ecológica

Os resultados do avanço do sistema capitalista e dos impactos que os modos de produzir e consumir ensejam aos ecossistemas foi ignorado por muito tempo pelas bases teóricas, consolidadas, sobretudo, pelo *mainstream* da economia. Contudo, perante as claras consequências das práticas produtivista e extrativista do modo capitalista de produção, o padrão de ignorar a questão ambiental sofreu alterações após os anos 1960 e 1970. No entanto, o propulsor dessa mudança não foi a inquietação com os impactos da lógica concorrencial, mas sim por conta dos choques do petróleo, em 1973 e 1979, que geraram receios nos grupos sociais detentores dos meios de produção, os quais detinham bacias de petróleo (Estados nacionais e grandes corporações), passaram a temer a perda de ganhos econômicos em razão do colapso do meio ambiente. Em função disso, estudos, clubes e conferências sobre essa temática passaram a ganhar visibilidade e se difundiram nos países ricos (os quais eram/são responsáveis pela destruição).

É nesse contexto que foram surgindo teorias sobre a problemática do meio ambiente, as quais buscaram considerar os efeitos no meio ambiente das ações da sociedade inserida no sistema capitalista. Dessas reflexões começaram a surgir soluções alternativas, como por exemplo, a proposta de crescimento zero, que posteriormente desembocou na teoria do decrescimento. Contudo, as teorias que mais tiveram discussões no contexto histórico citado foram: a teoria da economia ambiental, de base teórica mais liberal, e a teoria da economia ecológica, que emergiu diante do

questionamento da solução trazida pela teoria antes citada, a qual desconsidera que haja uma problemática de finitude dos recursos naturais em suas deduções, com o pressuposto de que os recursos que se tornassem escassos tenderiam a ser substituídos por soluções obtidas pelo progresso técnico e/ou pelo sistema de precificação (MAY, 2010, p.09).

A economia ambiental foi constituída por meio dos modelos neoliberais, desse modo, parte da hipótese de que a questão ambiental é decorrência de função de ineficiências alocativas, podendo assim ser resolvida pelas regras do sistema de mercado ou pela atuação do Estado, em casos de falha de mercado. Por conseguinte, essa corrente de pensamento não considera que a finitude dos recursos naturais é um obstáculo para o crescimento, pois conforme alguns destes recursos tiverem seu montante disponível reduzido na natureza, isso surtirá em aumento de seus preços, o que acarretará em incentivos para avanço do progresso técnico, o qual resultará em substitutos para esses recursos que foram quase retirados em sua totalidade dos ecossistemas (MAY, 2010).

Os modelos da teoria predominante em economia consideram que os recursos naturais e os impactos que o uso destes gera na sociedade são elementos que estão inseridos na macroeconomia. Não obstante, para a base teórica da economia ecológica a macroeconomia é cercada por algo mais amplo e complexo, para além dela própria, que são exatamente os ecossistemas.

A economia ecológica pode ser entendida como a base teórica nas ciências econômicas que consolida a análise tendo como uma de suas principais hipóteses que a economia tem um elemento que tenderá a promover limites, tendo em vista que a disponibilidade de recursos naturais é finita. A teoria da economia ecológica também chama atenção em suas abordagens às variáveis que foram não foram cogitadas nos modelos econômicos clássicos, como a conservação dos bens naturais e a observância dos seus níveis de regenerabilidade, por entender que tais insumos são insubstituíveis à manutenção da vida (OLIVEIRA, 2017).

Assim, é dessa análise sistêmica que Nicholas Georgescu-Roegen inicia seu questionamento referente à economia *mainstream* e de sua reflexão emerge a corrente da economia ecológica, pois em sua análise a economia não trata de um sistema fechado e isolado, como a grande maioria dos modelos clássicos e neoclássicos retratam os fluxos que ocorrem dentro da economia, como se estivessem abstraídos de qualquer

outro sistema. Desse modo, para Georgescu-Roegen, a economia é na verdade um sistema aberto que está sempre canalizando matéria e energia, as quais sofrem processos que as transformam em bens e em resíduos, e para conseguir evidenciar todo esse fenômeno socioeconômico o referido autor faz uso da lei da entropia da termodinâmica (MAY, 2010, p. 36).

Georgescu-Roegen teve inicialmente uma formação em matemática, sendo que posteriormente migrou para o estudo em ciências econômicas (por certa influência de Schumpeter⁵⁰). Durante sua formação em Harvard (1934-46) fez contribuições para as áreas da teoria do consumidor e da teoria da produção, e foi justamente nesse período que seu nome obteve uma ascensão como notório na economia, chegando a ser mencionado de forma elogiosa pelo economista norte-americano Paul Samuelson. Mas toda essa relevância no debate econômico foi desconsiderada quando Roegen realizou a sua crítica ao pensamento da economia dominante, em relação ao modo como os modelos retratavam, ou melhor, como não havia nenhuma representação dos recursos naturais nos modelos *mainstream* da economia. A partir de então Roegen foi colocado como pária na discussão econômica por tratar sobre temas obscuros, segundo os neoclássicos (CECHIN e VEIGA, 2010, p. 439).

Tratando dos paradigmas clássico e neoclássico, o modelo do fluxo circular da renda surge ainda nas bases teóricas da economia fisiocrata, sendo que posteriormente é pautado como um paradigma inquestionável no estudo das relações econômicas, porque foi usado tanto pelos economistas clássicos como também por Marx no seu esquema de reprodução simples (CECHIN e VEIGA, 2010). No entanto, mesmo sendo algo estabelecido no âmbito de teorias econômicas de diferentes recortes ideológicos, Georgescu-Roegen questiona essas diferentes abordagens em relação ao uso dos recursos naturais, pois tais representações transmitem a ideia de que a economia é um sistema fechado e isolado, porém isso é algo irreal, porque a economia não consegue sozinha reintroduzir no seu meio produtivo os bens que já foram alterados por ela.

Ou seja, a produção capitalista sempre vai resultar na produção de bens e gerar resíduos, os quais têm um nível muito baixo de reuso na produção, implicando numa situação de entropia, a qual Roegen pôde identificar. Portanto, a economia sempre vai demandar um fluxo contínuo de energia e matéria, o qual não é representado no modelo

⁵⁰ Autor com alta relevância nos estudos relacionados com os ciclos econômicos e HPE, além de ter sido o precursor na análise de economia da tecnologia e de economia evolucionista (TIGRE, 2006)

do fluxo circular, por considerar que a economia é um sistema que conserva valor no decorrer do fluxo, por influência da lei de conservação de energia, muito usado na física mecânica do século XIX (MAY, 2010).

Esse conceito da física quântica é um dos instrumentos teórico-metodológicos que demonstra as lacunas da base teórica da economia clássica em relação à questão ambiental. Em muitos modelos econômicos a física mecânica do século XIX exerce uma forte influência como base nas analogias que constrói e as conclusões subsequentes. Sendo que o uso dessas ferramentas da física mecânica começou a ser mais difundido, no âmbito da ciência econômica, a partir da revolução marginalista, pois foi nesse contexto que a economia começou a tentar a se aproximar das ciências naturais, na tentativa de obter a legitimidade de ser uma ciência dura (FEIJÓ, 2006, p. 266).

Como consequência, muitos modelos de economia acabaram usando um princípio da mecânica, o da conservação da energia, para se relacionarem com um elemento da economia, que é o valor. Dessa maneira, os modelos apresentam essa perspectiva de que o valor será constante. Contudo, quando Roegen vai além e passa a usar a lei da entropia, ele apresenta o conceito de que conforme ocorre o uso de energia e matéria, advindos da natureza, o sistema em si vai se tornando mais entrópico, isto é, um cenário no qual o montante de energia de alta entropia (resíduos que não podem ser reintroduzidos no sistema e poluição) vão sendo maiores que aqueles de baixa entropia (os bens naturais) (OLIVEIRA, 2017). Com isso, se introduz na equação a variável tempo, pois no segundo momento a energia será dissipada e essa não poderá mais ser reutilizada, diferente da física mecânica, que postula que todos os movimentos são reversíveis, de modo que o decorrer do tempo não exerce importância à explicação dos processos de produção e do uso dos recursos naturais, ao longo e depois desse processo (MAY, 2010).

Foi por meio da abdução desse conceito da termodinâmica para a economia que Georgescu-Roegen construiu a crítica à economia dominante e o equivocado uso da física mecânica do século XIX, pois para ele tal ferramenta já estaria defasada, pelo fato de ignorar alguns elementos presentes na economia real, tal como o processo de alterações qualitativas nos insumos naturais que ocorrem ao longo dos processos produtivos, as quais vão além de gerar impactos somente em termos de valores

quantitativos, transpostos em representações matemáticas e estatísticas (CECHIN e VEIGA, 2010).

Em função disso, a economia ecológica pauta sua principal hipótese de que o sistema econômico e aqueles que estão inseridos nele fazem uso de energia e matéria de baixa entropia, mas em contrapartida, emite como resíduos, elementos com alta entropia, assim estabelecendo um questionamento ao modelo do fluxo circular de renda, que retrata a economia como um fluxo contínuo, considerado como um sistema fechado e isolado, sendo que na realidade a economia é um sistema aberto e inserido nos ecossistemas que o cercam, e esta diferença traz implicações teóricas e normativas de longo alcance (MAY, 2010, p. 36).

Outra ferramenta que foi abduzida de outra ciência, no caso a biologia, para ser usada na crítica da economia ecológica em relação ao *mainstream*, foi o metabolismo. O qual pode ser definido como um processo bioquímico realizado por organismos que efetuam a transformação de matéria ou energia que estão disponíveis no ecossistema e os usam para suas carências energéticas e de crescimento. Contudo, para a ecologia, o metabolismo pode ser entendido como um fenômeno que pode ser usado como analogia, ou alegoria, para se entender as relações entre o meio e os seres vivos no processo de perpetuação da vida. Assim, esse sistema acaba sempre demandando uma transição contínua de matéria e energia que passe pelos sistemas de produção/transformação, os quais são consumidos e, posteriormente descartados, pelo fato de a vida demandar o uso sucessivo de alguns recursos naturais e/ou dos seus serviços, para que possa se perpetuar (MAY, 2010).

3. Abordagem do bem-viver

A base teórica tomada marxista faz uma análise crítica da estrutura produtiva capitalista, e assim concluiu que a mais-valia que é produzida pela classe trabalhadora, é apropriada pela classe ociosa que detém os meios de produção, no contexto histórico da Inglaterra, no período da Revolução Industrial. Posteriormente, outros autores inspirados pela produção de Marx elaboraram outras teorias, como a que analisa o processo por meio do qual o capital industrial se ‘fundiu’ com o capital bancário, criando o capital financeiro, o qual se torna instrumento para promover o imperialismo sobre as demais nações que ainda não detêm o controle desses capitais (FURNO, 2023).

Não obstante, antes do modo capitalista de produção se disseminar pelos diversos territórios do mundo, sobretudo no período histórico que ficou conhecido como mercantilista, já havia povos que resistiram às estruturas do capital, como é o caso dos diferentes povos indígenas que povoaram o continente americano. Os movimentos de resistência desses povos não foram retratados pelas teorias marxistas, mas desde tempos remotos estes lutaram contra os mecanismos de dominação pelos processos de colonização e de expansão irrestrita do capital, os quais ainda não acabaram até o período contemporâneo, como apontou Krenak (2019).

A teoria do Bem-viver, ou Buen Vivir surge para trazer à tona essa perspectiva dos povos originários da América Latina e do Caribe, a qual foi por muito tempo ignorada, tanto pela academia em si, como também pela própria esquerda e demais movimentos da sociedade civil, considerados progressistas. O contexto histórico da criação do conceito Bem-viver ocorreu no período, entre o final do século XX e o começo do século XXI, no contexto de grande expansão do neoliberalismo, principalmente, com o Consenso de Washington sendo difundido em escala global como o modelo para a periferia retomar crescimento e desenvolvimento (mas na verdade foi um novo chute na escada⁵¹), o qual pode ser entendido como o conjunto de ideias, concretizadas em políticas e reformas, que giram em torno da abertura comercial, da redução da estrutura do gasto público, das privatizações de empresas estatais, etc. (SÓLON, 2019).

Nesse contexto, no mínimo adverso, a abordagem do Bem-viver surge como instrumento para questionar as diretrizes das organizações multilaterais (contudo, sua filosofia vai muito além dessa crítica) por consolidar uma linha de pensamento que supera as receitas de desenvolvimento consolidadas no centro da economia internacional, que são vendidas como caminho ‘único’ para o sucesso. O Bem-viver vem sendo elaborado por antropólogos que tiveram como objeto de investigação as experiências antigas dos povos originários, com base em suas formas de viver, se relacionar entre si e com a natureza, além do seu modo de enxergar a existência. Nas diferentes línguas de alguns povos indígenas da América Latina, com maior foco nos povos andinos e amazônicos, já havia termos que faziam referência sobre o convívio

⁵¹ Para entender o que foi o chute da escada que os países desenvolvidos fizeram com os periféricos, decorrido pelo fato de os primeiros impedirem que os últimos realizassem as mesmas estratégias que estes fizeram quando estavam se desenvolvendo. Para mais: leia ‘Chutando a escada’, do economista coreano de nome Ha-Joon Chang.

harmonioso com a natureza, sendo todos eles expressões de bem-viver: *sumak kawsay* (kíchwa), *suma qamaña* (aymara) e *nhandereko* (guarani) (ACOSTA, 2016).

O Bem-viver tem como um de seus principais pilares de atuação promover maior abrangência do pensamento comunitário, que é tão corriqueiro nas vilas indígenas. Um dos meios para que seja possível um convívio mais harmonioso entre os seres humanos e a natureza seria por meio da adaptação para uma matriz comunitária semelhante a dos povos indígenas. Para isso é necessário difundir cada vez mais a conscientização sobre a definição das cosmovisões, que podem ser entendidas como uma perspectiva pela qual os povos nativos se sentem vivos por estarem inseridos no ecossistema que os cercam, ou seja, é algo que vai muito além do conceito de posse, mas sim de identidade e de complementaridade com a natureza, o que é exatamente o antagônico da visão ‘civilizatória’, criada pela lógica eurocêntrica, que coloca a natureza como algo externo ao ser humano, sendo tratada como mero recurso a ser explorado, apropriado, manipulado no processo de acumulação de capital, de natureza produtivista e extrativista (ACOSTA, 2016).

Mesmo que o Bem-viver não defenda a superação do capitalismo, será muito complicado o convívio das estratégias dessa teoria com as estruturas de produção e consumo criadas por esse sistema econômico. Um dos questionamentos mais incisivos da teoria do Bem-viver é exatamente com as teorias de desenvolvimento, por ainda conterem muitas raízes coloniais, como o aspecto de aventar como possível a replicação de modelos dos países mais avançados para as economias periféricas. Não obstante, tais modelos geralmente não se adequam às realidades daquelas regiões, nem tão pouco se harmonizam com a natureza.

O Buen Vivir também levanta provocações contundentes em relação às estruturas estatais, com ênfase às suas raízes eurocêntricas (como a de disseminar arquiteturas urbanas feitas na Europa, mas que se caracterizam como estruturas elitistas, que visam empurrar o proletariado para localidades sempre mais distantes do centro), que é exatamente o arcabouço do Estado que é empregado por estratos das classes dominantes, com o objetivo de buscar o bem-estar para algumas parcelas bem específicas da sociedade (a burguesia e outros grupos de influência). Todavia, a questão é que tal projeto, além de ser totalmente excludente, vai gerar mal-estar para toda uma população que estará na periferia da qual foi pensada a política, é exatamente esse ponto uma das maiores críticas que o bem-viver conforma, por conta dessa assimetria não

garantir de modo algum um convívio harmonioso entre os seres humanos, com a natureza e as demais espécies (ACOSTA, 2016).

Como o Bem-viver é uma abordagem em construção, não estabelece diretrizes e consensos do que deve ser feito pelas economias, mas sim uma linha de pensamento que está apta à inclusão de diferentes perspectivas da vida (ACOSTA, 2016). A economia ecológica considera como irreal um modelo de crescimento que tome os recursos da natureza como infinitos, visão essa que entra em conformidade com as experiências do Bem-Viver, com as devidas proporções, por entender que o desenvolvimento material geralmente provê benefícios para uma parcela pequena da sociedade, ou seja, a grande maioria, que não usufrui do arranjo construído, mas, por outro lado, será impactado com as externalidades negativas que a reprodução desse modelo gera.

Além disso, fica claro que esse processo predatório de produção só culmina em um ciclo interminável do uso do que está disponível nos ecossistemas, criando graves danos à natureza e expandindo ainda mais a desigualdade, ou seja, opera em profunda desarmonia com os processos da natureza, ao mesmo tempo em que cria uma lógica social perversa (ACOSTA, 2016). Isso fica escancarado de acordo com alguns dados, que reforçam como os países pobres vão acabar sofrendo com maior intensidade os efeitos dos desequilíbrios nos ecossistemas e do desequilíbrio energético do planeta, mesmo não sendo os países que mais poluíram, e muito menos, os que ‘usufruíram dos frutos do tal progresso’, conforme denota Banerjee e Duflo (2020).

Por exemplo, na Índia, entre os anos de 1957 a 2000, foram registrados, aproximadamente, uma média de cinco dias, ao ano, na qual a temperatura média diária foi de 35°C. Contudo, há estimativas que apontam que haverá um aumento desses dias, chegando há 75 dias ao ano, até o final do século. No entanto, nos EUA essa projeção só chega em 26 dias no ano (BANERJEE e DUFLO, 2020, p. 258-259).

Em vista disso, a teoria que incorpora o *Sumak Kawsay*, ou seja, o bem-viver, tem como uma de suas proposições o questionamento das metas de progresso, as quais contêm elementos produtivistas e extrativistas. O Bem-viver propõe que seja estruturado um pensamento que priorize uma visão de coletividade no estilo de vida das sociedades, visão esta já incorporada na dinâmica das populações dos povos originários, ou seja, das comunidades indígenas. O que não faz parte das visões desses povos é exatamente o senso de um processo linear de ‘prosperidade’ que estabeleça etapas de início (menos desenvolvido/evoluído) e de final (com maiores níveis de

desenvolvimento), mas sim o de contribuição com a comunidade para deter o real sentimento de pertencimento daquele grupo (ACOSTA, 2016). Ou seja, esses povos não são ‘iludidos’ pela promessa do desenvolvimento econômico, denominado por Celso Furtado de mito (1974).

Uma cautela importante para que a integridade do conceito do Bem-viver seja preservado é relacionada com a forma dele ser aplicado pelo Estado (subsidiando a elaboração e implementação de políticas), mas também como será assimilado e difundido na academia e no âmbito das estruturas de produção e de consumo. No começo do século XXI alguns governos, como o da Bolívia e do Equador, buscaram promover a constitucionalização do Bem-viver. Sem embargo, quando isso foi testado na prática, a concepção de Bem-viver acabou se chocando e/ou sendo deturpada, por conta de ter sido atingida com políticas de desenvolvimento ou de intervenção do Estado com enfoque na promoção de dinamização em alguns setores (como a consolidação de infraestruturas), as quais promoveram fortes violações nos preceitos do bem-viver. Assim, estudiosos do bem-viver afirmaram que no final das contas, acabaram vendendo um projeto escrito de Bem-viver, mas a aplicação foi de cunho desenvolvimentista, com os vícios produtivistas e extrativistas, que o caracterizam, e que não tem meios e/ou a intenção de amenizar os impactos antropocêntricos na biosfera e nos ecossistemas (ACOSTA, 2016).

Mesmo padecendo dessas fragilidades, em relação à aplicação dos pressupostos mais radicais (em relação à estrutura social consolidada na América Latina), tanto Bolívia como Equador tiveram um desenvolvimento muito relevante tanto no número de publicações sobre a temática do Buen Vivir, como também na discussão constitucional. Em contrapartida, países como o Brasil, não dão ênfase ao enfoque, por deter um número escasso de produções acadêmicas relacionadas, bem como um debate no direito que envolva uma legislação que inclua pressupostos indigenistas, como o Sumak Kawsay, é quase inexistente (CUNHA e SOUSA, 2023). Levando em consideração que ainda está tramitando na câmara Brasileira projetos que vedam o acesso dos indígenas com as terras de seus ancestrais, que é exatamente a tese do Marco

Temporal⁵², nota-se a permanência da luta política desses povos à manutenção das condições objetivas e subjetivas de vossa existência.

4. Reflexão acerca das teorias de economia e meio ambiente

Após a justaposição de algumas das teorias relacionadas com a economia e meio ambiente, mais especificamente a economia ecológica e a teoria do Bem-Viver, essa última seção tem como propósito promover a discussão entre essas duas correntes de pensamento, para assim vislumbrar congruências e também discordâncias entre ambas, com o intuito de compreender em que medida possam complementar-se ou se são totalmente conflitantes, ao ponto em que não possam nem coexistir. Tendo em vista que a questão ambiental demanda abordagens e estratégias de ação, que detenham maiores níveis de complexidade, com o intuito de serem mais efetivas e inclusivas, com a intencionalidade de terem impactos no maior número de âmbitos (ambiental, social, político, econômico e etc.), assim sendo necessário promover indagações e reflexões que vão muito além dos modelos econômicos convencionalmente conhecidos e considerados, e é exatamente esse o intuito que circunda essa discussão, embora que de modo introdutório.

O presente trabalho não tem como objetivo avaliar quais teorias são mais aplicáveis ou não, pois não há nenhuma intencionalidade de estabelecer metas ou receitas do que deve ser realizado, tendo em vista que as medidas empenhadas até o momento tiveram pouca contribuição para o combate aos impactos provocados aos ecossistemas (ACOSTA, 2016). A maior intenção dessa singela elaboração é exatamente promover uma maior difusão acerca dessas linhas de pensamento e elaborar reflexões sobre suas propostas com relação à economia real e qual a sua materialidade para os dilemas que envolvem as economias periféricas.

É importante deixar claro que ambas estas linhas de pensamento podem ser classificadas como heterodoxas, isto é, estão fora do debate *mainstream* da economia (o núcleo duro da economia), por conta de não considerarem como relevante os modelos neoclássicos dos manuais de economia como úteis para tratar sobre questões reais da

⁵² O marco temporal pode ser definido como: “uma tese que propõe que o direito à terra indígena só deve ser garantido se ficar comprovado que, em 5 de outubro de 1988, a área estava ocupada por esses grupos ou comprovadamente sob sua reivindicação” (VICK, 2023)

sociedade. Desse modo, a maior adversidade/desafio que essas correntes têm é exatamente promover novas ideias que vão além, inclusive da proposta desenvolvimentista (que em economia, está inserida também na heterodoxia), sendo este na verdade um dos maiores imbróglis a serem superados. Além disso, considerando que a ortodoxia econômica realize o debate sobre políticas ambientais sozinha, será mantida a estratégia de quantificar em variáveis monetárias o montante de “capital ambiental” contido nos ecossistemas e dos “serviços ecossistêmicos” que prestam para a humanidade (RAWORTH, 2019). O que na maioria dos casos ocasiona em negligência a maior parte dos danos ambientais causados pela exploração desenfreada da natureza.

Foi exatamente no questionamento do pensamento ortodoxo que surgiu os esboços sobre a economia ecológica, principalmente, quando emergiram dúvidas acerca da real função de um modelo que considere o crescimento econômico como ilimitado. Desse modo, uma de suas principais hipóteses é exatamente que a economia e suas estruturas não existem com a natureza, mas sim inseridas em sua totalidade pelos ecossistemas e seus bens naturais que eles provêm à humanidade, isto é, a humanidade até consegue construir conceitos e modelos nos quais a natureza aparenta ser separada da vida humana, mas na essência a economia precisa dos ecossistemas, pois sem seus preciosos insumos não teria como promover a expansão da acumulação do estoque de capital, pois grande parte dos resíduos que ela gera não podem ser regenerados para os ciclos da vida. (CECHIN e VEIGA, 2010).

No entanto, a teoria do Bem-viver considera outros elementos, em função de não se manter só na crítica aos modelos clássicos, mas por ter consolidado provocações em relação à coerência de algumas teorias relacionadas com as escolas de pensamento heterodoxas, por exemplo, as desenvolvimentistas. Isto porque, as considera sendo teorias que promoviam modelos que tinham características colonialistas, por definirem que os países tidos como periféricos deveriam introjetar o mesmo caminho que operaram as atuais potências, o que é claramente irreal para o estado de degradação que se encontra os ecossistemas e a lógica geopolítica que organiza os Estados nacionais hierarquicamente (ACOSTA, 2016).

As bases teóricas, ecológica e do bem-viver, detêm diferentes formas de abordar a relação dos seres humanos com os recursos naturais. A economia ecológica tem como uma de suas principais bases elucidar que o sistema econômico é totalmente dependente de insumos que são extraídos dos biomas e que em muitos casos são transformados em

rejeitos que não podem ser mais reinseridos nos ecossistemas (CECHIN e VEIGA, 2010). Dessa forma, a economia ecológica defende a estratégia de estabelecer limites para o uso desses recursos, levando em consideração o seu nível de regenerabilidade. Por exemplo, para essa teoria o uso de petróleo deve ser cessado, levando em consideração que só pode ser reproduzido em condições muito remotas (de temperatura, condição do solo e profundidade) que são de replicação inviável para a humanidade e para os biomas.

Já o Buen Vivir leva em consideração as cosmovisões dos indígenas, assim adaptando-as para identificar formas mais harmoniosas de relacionar com a natureza e tudo que ela provê. Mais especificamente, o Bem-viver tem como uma de suas observações que seja revista em sua totalidade o conceito de natureza, aquele que foi estruturado socialmente como a definição de um centro que concentra recursos/insumos, para serem exaustivamente explorados. Assim, o que é proposto pelo Sumak Kwasay é introduzir características que englobem aspectos inclusivos e de acesso universal, ou seja, essa perspectiva teórica trata dos ecossistemas por meio de uma visão mais coletiva, pois para os indígenas da América Latina, o sentimento de estar vivo é construído se fazendo um só com aqueles que se convive, incluindo os elementos da natureza (ACOSTA, 2016).

Uma das maiores peculiaridades do Sumak Kwasai é defender a necessidade de rever como entendemos a natureza, o que vai muito além de atuar para “salvar” o meio ambiente. Tal como apresentado por Krenak (2016), é insano e/ou incompreensível na perspectiva dos indígenas uma construção social de humanidade que se faz alheia ao sistema Terra. Ou seja, tal pensamento acabou gerando um distanciamento conveniente para o mercado, entre os seres humanos e o meio natural. Então, essa cisão entre ser humano e natureza, facilitou o processo por meio do qual a natureza é constantemente usurpada em prol do interesse das grandes empresas, pois permitiu se criar o pretexto de a natureza existir para ser usada, para servir aos interesses da acumulação (KRENAK, 2019).

Krenak (2019) também aponta sobre como a separação entre a humanidade e a natureza, promovida pela urbanização e o processo de acumulação capitalista, é exercida pelo mesmo mecanismo que acarreta a transformação dos seres humanos em consumidores, assim reduzindo/padronizando as diferentes formas de viver, de existir e de hábitos, ou seja, a subjetividade é completamente suprimida e substituída por um

padrão vendido pelo sistema de mercado (KRENAK, 2019). Desse modo, o bem-viver se apresenta como um incisivo instrumento de resistência frente ao arranjo posto, tendo em vista sua característica de levar em consideração as experiências de coletivização dos povos originários, além de ser aberta para as distintas perspectivas por ainda estar em construção, de maneira que pode ser entendida como uma importante ferramenta que subsidie a reflexão da importância das subjetividades bem como a preservação de sua diversidade, como característica indistinta.

Uma dissonância de grande relevância entre a economia ecológica e o Buen Vivir é exatamente o contexto social, espacial e ideológico no que tocante à consolidação de ambas. A teoria do Bem-viver foi elaborada por autores sul-americanos, que em sua composição tomou elementos que estão fora da academia, isto é, visões de povos indígenas andinos e amazônicos. Em contrapartida, a economia ecológica tem por base um autor de origem europeia, que foi aluno e colega de pensadores da economia, com grande prestígio no campo ortodoxo e neoclássico.

Portanto, mesmo detendo como uma de suas principais hipóteses a crítica aos modelos clássicos das ciências econômicas, essa crítica vai até um determinado ponto, e essa barreira que não é superada, é exatamente a crítica à estrutura social resultante do processo de acumulação capitalista. No decorrer do processo de elaboração da economia ecológica ainda é mencionado sobre o capitalismo e seus padrões de produção e consumo, no entanto, é muito escasso o questionamento da estrutura de opressão estabelecida, e isso acontece exatamente por conta desta estrutura ter sido consolidada exatamente num contexto inserido no centro dessa disposição social, a qual é um fator que promove a reprodução das desigualdades e das crises socioambientais (MARQUES, 2023).

É relevante entender essa questão, pois as ciências econômicas vão (ou deveriam ir) muito além de suas ferramentas matemáticas e estatísticas, ou seja, a economia também é política, desse modo não é possível abstrair as influências políticas e ideológicas dos criadores das teorias. Tal consideração ficou clara de acordo com Keynes quando abordou: “Homens práticos, que se acreditam bastante isentos de quaisquer influências intelectuais, geralmente são escravos de algum economista defunto” (KEYNES *apud* RAWORTH, 2019)

A economia ambiental, a economia verde, o desenvolvimento sustentável, abrem lacunas por tratarem a questão climática como uma problemática alocativa, tendo como

inspiração os modelos econômicos ou até os microeconômicos⁵³. Foi exatamente essa lacuna que a economia ecológica enfrentou ao questionar, quando elaborou seu modelo, que continha instrumentos que iam além do ferramental estatístico e matemático, além de ter acrescentado os conhecimentos da biologia e da termodinâmica.

Não obstante, a economia ecológica (e o decrescimento), também possuem suas lacunas ao pautar a questão ambiental na realidade, mas não vislumbra o problema conceitual que é exatamente a construção social do que entendemos como meio ambiente (KRENAK, 2019). É nesse exato *gap* que a teoria do Bem-viver atua por meio das cosmovisões indígenas, as quais possibilitam perspectivas muito mais coletivizadas e harmoniosas de como se pode vislumbrar a interação da humanidade com a sua *pacha-mama* – a Mãe Terra (ACOSTA, 2019).

Não obstante, na visão convencionalmente erguida, sob a qual a natureza se resume a um manancial infindável de insumos a serem explorados, depredados, a visão do bem-viver soa como se fosse somente palavras vazias ou como mais uma utopia. Porém, o próprio Buen Vivir entende que para propor algo diferente e subversivo ao que está estabelecido é necessário ser inclusivo, sendo que tal característica é pouco presente na economia ecológica, por ter suas estratégias e diretrizes delimitadas à questão ambiental, desconsiderando a estrutura social, que na verdade, é inseparável da crise climática, seja em termos de reflexões, proposições, soluções. Desse modo, o Bem-viver tem a excepcionalidade de não estabelecer propostas de intervenção diretas (para não cair nas armadilhas dos ciclos políticos, bem como de limitações de outra ordem), mas sim, de construir reflexões inspiradas nas experiências daqueles que fazem a luta de base desde quando foram invadidos em seus territórios, em sua ancestralidade, há séculos atrás, mas seguiram resistindo, embora suas cosmovisões tivessem seguido invisibilizadas pela academia por tanto tempo.

5. Conclusão

Após uma breve comparação de alguns elementos que são encontrados nas teorias, da economia ecológica e a Teoria do Bem-viver, levando em consideração que

⁵³ Para saber mais sobre essas outras linhas de pensamento leia: OLIVEIRA. Evandro de. **Economia verde, economia ecológica e economia ambiental: uma revisão.** Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade. vol. 13. nº 6. Curitiba. Jun-dez, 2017.

isso foi feito em caráter introdutório, afirma-se que o Buen Vivir detém maiores ferramentas que possam englobar as subjetividades, que são necessárias à reflexão dos caminhos que promovam uma relação de maior equilíbrio e respeito dos seres humanos entre si e com a natureza. Mas isso não quer dizer que a economia ecológica deva ser desprezada, principalmente, pela teoria do Bem-viver estar aberta para ser construída dialogando com diferentes formas de conhecimento, a economia ecológica pode ter uma função importante, por conter instrumentos úteis, por exemplo, à construção de indicadores para subsidiar o uso dos recursos da natureza, os quais o Buen vivir tem algumas críticas, mas entende que são importantes à elaboração de caminhos de ação (ACOSTA, 2016).

Portanto, o Sumak Kawsay é um caminho promissor para ser explorado e expandido no âmbito acadêmico, como no contexto brasileiro, por exemplo, no qual as produções sobre o tema são ainda restritas. É importante enfatizar que a abordagem do bem-viver considera perspectivas e vivências de quem sofreu na ‘pele’ as consequências dos processos de colonização e as mazelas que foram criadas pela estrutura que resultou desse projeto de dominação, liderado por países europeus; e esse povo (os sobreviventes) segue até o presente sem ser devidamente ressarcido ou reparado.

Contudo, o Buen vivir não é um obstáculo à economia ecológica, mas sim uma forma para que suas ferramentas sejam canalizadas para um arcabouço teórico que questione exatamente o modelo eurocêntrico, de natureza produtivista, elitista, extrativista e colonialista, que Geogerscu-Rogen criticou em seu eixo de insustentabilidade ambiental, que por seu turno também é insustentável do ponto de vista social. Assim, no âmbito do presente trabalho acredita-se que há um vasto esforço em aglutinar as contribuições da economia ecológica e da abordagem do bem-viver, considerando a possibilidade que essa estratégia possa ter em construir novas reflexões, que englobem as especificidades da população das regiões periféricas da economia internacional, pois serão essas que mais sofreram e sofrerão com o avançar das impactos no clima.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tadeu Breda Trad. Rio de Janeiro: Editora Elefante, 2016.

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. **Boa economia para tempos difíceis**. Trad. Afonso

CECHIN. Andrei Domingues e VEIGA. José Eli da. **A economia ecológica e evolucionária de Georgescu-Roegen**. Revista de Economia Política. vol. 30. nº 3, julho-setembro, 2010

Celso da Cunha Serra; revisão técnica Norberto Monatani Martins. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paula. Editora UNESP, 2004.

CUNHA, Eduardo Vivian da.; SOUSA, Washington Jose de. **O bem viver no Brasil**: uma análise da produção acadêmica nacional. Revista Katálysis. v. 26, n. 2, p. 321-332, maio/ago. Florianópolis, 2023.

DARDOT. Pierre. LAVAL. Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. tradução Mariana Echalar. São Paulo. Boitempo, 2016.

DELGADO, Guilherme C. **Significado e dimensões do agronegócio na economia brasileira**. Revista Le Monde Diplomatique Brasil. Ed. Maio de 2023.

Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/09/21/A1%C3%A9m-do-veto-ao-marco-temporal-o-que-falta-para-demarc>. Acessado em: 25/09/2023.

FEIJÓ. Ricardo. **História do pensamento econômico**. 2ºed. Atlas, 2006.

FURTADO. Celso, **O mito do desenvolvimento econômico**. 1974

KRENAK. Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. Companhia das Letras. São Paulo, 2019

MARQUES. Luiz. **O decênio decisivo: proposta para uma política de sobrevivência**. Editora Elefante. São Paulo, 2023

MAY. Peter H org. **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2º ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

OLIVEIRA. Evandro de. **Economia verde, economia ecológica e economia ambiental**: uma revisão. Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade. vol. 13. nº 6. Curitiba. Jun-dez, 2017.

RAWORTH. Kate. Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. tradução George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019.

SÓLON. Pablo. **Alternativas sistêmicas**: bem viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização. Editora Elefante, 2019
TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia do Brasil. 7º reimpressão. Elsevier. Rio de Janeiro, 2006.

VICK. Mariana. **Além do veto ao marco temporal**: o que falta para demarcar. Jornal Nexô.

Uma releitura do Tratado de Methuen a partir de perspectiva econômica protecionista⁵⁴

*Diuary de Mélo Santos⁵⁵
Luiza Dantas de Souza Lima Teixeira⁵⁶*

RESUMO

O presente estudo abordará o Tratado de Methuen, um acordo firmado entre os reinos de Portugal e da Inglaterra em 1703, e os mecanismos do protecionismo econômico, tendo como objetivo compreender as implicações do sistema protecionista e o caso específico dos acordos comerciais. Metodologicamente, refere-se a uma pesquisa bibliográfica com base em conceitos da teoria econômica e dados históricos. Nas investigações levantadas neste artigo, inicia-se compreendendo o liberalismo econômico e o protecionismo econômico e suas consequências no sistema econômico. A pesquisa teve como resultado, compreender a estrutura do Tratado de Methuen e como acordos comerciais vão favorecer ambas as nações, e o caso em que um acordo comercial favorece uma nação em detrimento de outra. A observações de conclusão resulta que o Tratado de Methuen foi maléfico para o reino lusitano e favoreceu a nação britânica, sendo esse acordo fundamental para a destruição das manufaturas nacionais em Portugal no século XVIII.

Palavras-chave: Liberalismo. Protecionismo. Tratado de Methuen. Manufaturas.

1. Introdução

Neste artigo serão apresentadas as primeiras teorias econômicas modernas, partindo do escocês Adam Smith (1776) até o alemão Friedrich List (1841), e após compreender as observações realizadas a respeito do comércio internacional, a realização de acordos comerciais e a criação de uma indústria de manufaturas nacional, compreenderemos como funciona o Tratado de Methuen.

Esse tratado firmado entre os reinos de Portugal e Inglaterra no século XVIII afetou também as nações que possuíram relações comerciais com os britânicos ou

⁵⁴Artigo escrito no ano de 2022, no âmbito das atividades anuais do PET-Economia da UFCG.

⁵⁵ Graduando em Ciências de Econômicas na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e membro do Programa de Educação Tutorial Economia da UFCG e do Grupo de Acompanhamento e Análise da Conjuntura Econômica (GAACE) da UFCG. E-mail: diuarycg@gmail.com

⁵⁶Professora da Unidade Acadêmica de Economia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). No presente artigo atuou como orientadora. E-mail: luiza.dantas@professor.ufcg.edu.br

lusitanos (LIST, 1983). Esse acordo serve de aplicação prática da teoria econômica e mais especificamente do sistema protecionista, com base no estudo de caso analisado é possível extrair noções básicas de como funcionam os acordos comerciais para ambas as partes e quando realizar esses acordos e quando repensar o desenho desses acordos.

Por fim, não se deveria realizar um acordo comercial que possa prejudicar a nação e conseqüentemente a sua população, porém nem sempre é pensado as conseqüências dos mecanismos protecionistas impostos a uma nação ou outra, e sim os ganhos imediatos, se é que podem ser chamados de ganhos. Inclusive é importante destacar que esse tratado afetou as colônias lusitanas, incluindo o Brasil (FURTADO, 2007).

2. Teorias econômicas, causas, conseqüências e sua análise no sistema

2.1 O liberalismo econômico e as medidas protecionistas

Primeiro, é preciso entender o liberalismo, que é uma corrente política e moral, que, segundo os liberais, é a liberdade de pensamento, de expressão e de religião. No campo das ciências econômicas o liberalismo é visto dentro da corrente econômica e explorado de diversas formas. Observando-se como Adam Smith (1985) e David Ricardo (1985) investigaram as relações econômicas no começo do capitalismo, ambos autores viveram na Inglaterra, em uma época em que houve o surgimento da energia hidráulica e a produção têxtil estava no seu auge, com diversas formas de organização empresarial sendo formadas e a exploração do trabalhador pelos industriais ganhando força. Esse tempo na história foi marcada pela mudança de paradigma, ou seja, o desenvolvimento da revolução industrial e com ela, a mudança do sistema mercantil para o capitalismo (TIGRE, 2014).

Assim, o liberalismo econômico, com seu lema "*laissez-faire*", opõe-se à interferência política nos negócios. De acordo com esse lema, as ações econômicas do Estado nunca devem ser impostas no mercado, pois o trabalho do Estado é apenas garantir a livre concorrência entre as empresas e evitar ameaças aos direitos de propriedade privada (HUNT; LAUTZENHEISER, 2012).

Vale notar que vários escritores liberais ao longo da história, além de Adam Smith (1985), David Ricardo (1985) ou Jean-Baptiste de Say (HUNT;

LAUTZENHEISER, 2012) aderiram às ideias da escola liberal clássica ou escola popular, que além das inúmeras contribuições escritas por seus membros, foi usado como objeto de análise por outros pensadores, que escreveram suas contribuições às ciências econômicas com críticas ao liberalismo e trouxeram uma alternativa. Dentre esses inúmeros autores vai existir o Georg Friedrich List (1983) que percebeu que a lógica liberal não era tão benéfica para o processo de desenvolvimento econômico da Alemanha.

Analisando as contradições da lógica liberal e como os manuscritos econômicos estavam favorecendo as potências dominantes como a Inglaterra e atrasando o desenvolvimento Alemão, Friedrich List escreveu a obra Sistema Nacional de Economia Política, enfatizando a dinâmica e importância da prática do protecionismo econômico. Além do List, o Alexander Hamilton, ao qual viveu em sua época, também era defensor dessa linha de pensamento que se opõe ao liberalismo clássico inglês (NASCIMENTO, 2003).

Segundo List (1983), a Escola popular não faz distinções entre produtos primários e manufaturas, como as taxas protecionistas exercem uma influência negativa para os produtos primários, os membros dessa escola concluem que essas taxas também terão impactos negativos na agricultura. Além disso, a Escola Popular não distingue as nações que estão em condições da implementação de uma força produtiva manufatureira e as nações menos desenvolvidas que não possuem capacidade de realizar essa implementação. Em um sistema de total livre concorrência uma nação menos desenvolvida não vai conseguir alcançar um alto nível de desenvolvimento em sua força manufatureira e não terá autonomia nacional, porém pode alcançar isso com o sistema protecionista. Os liberais defendem a liberdade absoluta no comércio mundial, mas a história demonstra o fracasso dessa teoria, eles defendem que taxas protecionistas vão levar a um monopólio interno, porém a concorrência interna estimula a concorrência entre os atores presentes (manufatores e comerciantes).

A escola popular crê que as taxas protecionistas prejudicam os agricultores e beneficiam os manufatores, mas é importante salientar que os benefícios que a manufatura nacional propõe a agricultura é bem mais significativo do que as perdas ocasionadas pelo sistema protecionista (LIST, 1983).

No sistema alfandegário existem muitos custos, mas é importante perceber que seus benefícios para a autonomia nacional são muito mais significativos. E essas taxas

protecionistas não sustentarão o contrabando, pois ao menos que o sistema econômico e a estrutura aduaneira sejam mal regulados ou ainda que sejam mal estruturados e o país sendo pequeno e com fronteiras irregulares para isso ocorrer, e existe o consumo de fronteira e contrabando de bens de luxo. E apesar disso, tendo uma boa regulação e organização, com tarifas adequadas serão alcançados os objetivos da política protecionista, apesar do contrabando (LIST, 1983).

Outrossim, é importante destacar que a escola popular não critica todas as taxas protecionistas. O próprio Adam Smith admite determinadas situações em que se pode realizar o protecionismo econômico, até mesmo o Jean-Baptiste de Say concorda que em determinada situação é possível a realização do protecionismo econômico (LIST, 1983)

Smith (1985), chegou a supor uma possível a represália a política comercial, no caso de um bloqueio comercial, mas a represália deve ser realizada junto ao desenvolvimento industrial da nação, como meio para o desenvolvimento da força produtiva manufatureira. Smith continua a defender a proteção das manufaturas, além das usadas na guerra, para com isso, alcançar os meios de defesa nacional. Por fim, Smith defendeu o protecionismo como mecanismo de equilíbrio, quando as taxas aduaneiras colocadas em bens estrangeiros possuem valores menores que as vigentes para bens nacionais (LIST, 1983).

Jean-Baptiste de Say, segundo List (1983), aceitou o protecionismo numa situação, quando o setor industrial, com o decorrer do tempo, consiga os meios para se tornar independente. Porém, essa exceção apresenta uma contradição, pois uma nação que tem condições para implementar uma força manufatureira nacional, assim todos os setores industriais poderão se tornar profícuos no sistema protecionista.

Partindo para o mecanismo dos tratados comerciais, esses são maléficis para a escola popular, entretanto a história demonstra que existem tratados comerciais benéficos para ambas as partes e outros tratados que beneficiarão uma parte em detrimento da outra. É possível observar que um tratado que facilite o intercâmbio de produtos agrícolas e matérias primas é benéfico para as nações, enquanto um tratado como o de Methuen, ao qual Portugal havia com a Inglaterra, beneficiava o país britânico em detrimento da nação lusitana. O protecionismo exagerado será maléfico à nação, isso é evidente, segundo List (1983).

2.2 O que é o protecionismo e quais as suas consequências econômicas?

Para compreender o protecionismo econômico e sua dinâmica econômica, o presente artigo será baseado nas ideias de Alexander Hamilton (1757-1804) e Friedrich List (1789-1846), como sinalizado no tópico anterior. Alexander Hamilton defendia a ideia de não adotar as vantagens comparativas nos EUA e Friedrich List se torna o grande crítico das ideias liberais. List analisa o momento histórico em que a revolução industrial se encontra em fase de expansão na Europa e o capitalismo ascende como sistema econômico e político. Momento de rompimento de paradigma, novas fontes de energia (máquinas a vapor), surgimento do telégrafo e ferrovias, esse período é caracterizado por grandes mudanças (TIGRE, 2014).

Sendo assim, List (1833) observando todas essas mudanças, propõe um desenvolvimento econômico nacional, trazendo ao debate um processo de industrialização manufatureira, tendo como objetivo principal o desenvolvimento alemão e a integração nacional. O mesmo percebeu que as nações, em que ele conheceu, defendiam políticas econômicas, não utilizadas por elas, para se alcançar determinado grau de desenvolvimento. List (1833) falou a respeito da Inglaterra “chutar a escada” para os países menos desenvolvidos, os países desenvolvidos daquela época possuem algo em comum com os países atuais, eles impõem aos países em desenvolvimento políticas restritivas, privatizações, desregulamentações, e práticas de liberalização, desse modo, eles "chutam a escada do desenvolvimento", impedindo que esses países em desenvolvimento percorram o caminho usado pelos próprios países desenvolvidos, conforme a visão de Chang (2004).

Assim, List (1833) apresenta o protecionismo econômico como ferramenta para o desenvolvimento industrial, como um caminho para subir os degraus do desenvolvimento e com isso alcançar patamares presentes em outras nações. É preciso entender como construir forças produtivas, alcançar a autonomia nacional e não deixar ser conduzido pela mão invisível do mercado, ou seja, esperando que a especialização nacional, defendida pelos clássicos, conduzirá o crescimento e desenvolvimento econômico na mesma proporção em nações distintas. A divisão social do trabalho pensada por Smith (1776) foi assertiva, no entanto ao generalizar esse processo para o mercado internacional, o mesmo entra em contradição, uma vez que os benefícios não são distribuídos para ambas as partes.

Dessa maneira, pode-se alcançar o protecionismo proibindo sistematicamente a importação de certos artigos manufaturados, colocando taxas altas que quase equivalem a proibição ou com taxas moderadas. A melhor medida para praticar o protecionismo estará condicionada a circunstâncias em que a nação se encontra no presente. Para nações manufatureiras menos desenvolvidas, a proposta será que a indústria comercial precisa ser estimulada ao limite. Para uma nação manufatureira mais desenvolvida, a agricultura será o setor no qual precisará ser estimulado (LIST, 1983).

List (1983) ainda destaca que em casos de guerra, observa-se o desenvolvimento de um sistema proibitivo compulsório pois é um momento decisivo para a escolha do sistema protecionista, uma vez que na guerra, deve-se almejar a autossuficiência.

Conforme Friedrich List (1983), uma nação que almeja sair de um sistema de livre concorrência para um sistema protecionista, deve-se aumentar as suas taxas protecionistas gradualmente, devem ser ínfimas inicialmente. Desse modo, de maneira inversa, um país que tenha um sistema protecionista de proibição total que deseje migrar para um sistema protecionista moderado necessita abrir o mercado e começar com taxas protecionistas altas e ir reduzindo-as progressivamente.

Uma nação usou de forma moderada as taxas alfandegárias e agora busca desenvolver seu potencial manufatureiro, deverá desenvolver manufaturas que produzem artigos de consumo geral. Com o progresso e a preservação dos importantes setores industriais se conquistará a manutenção da autonomia industrial nacional (LIST, 1983).

Quando a taxa protecionista eliminar, de imediato, as relações comerciais já existentes, logo, a mesma será prejudicial para o país. Para List (1983), as taxas alfandegárias só devem crescer, caso haja, proporcionalmente, o aumento do capital, as qualificações técnicas e o espírito empresarial, ou ainda se forem atraídos externamente. Ainda mais, em proporção com a possibilidade de a nação aproveitar para si própria o seu excedente de matéria prima e de produtos naturais.

Para List (1983), não será possível determinar de modo teórico as taxas alfandegárias com relação ao crescimento e/ou redução, no caso de mudança de livre concorrência para protecionismo e sistema proibitivo para moderado, respectivamente. Levando em conta que isso vai depender das condições em que se encontra a nação, naquele momento, caso comparado às demais nações desenvolvidas.

De acordo com List (1983), quando não houver como implantar uma indústria técnica com algum grau de proteção inicial ou com um nível de proteção menor, é sinal que nessa nação faltam determinadas condições para construir a força manufatureira, e isso pode ser explicado pela falta de capital, transporte, mão de obra, educação, civilidade, uma agricultura saudável, e outras condições que possam ser cruciais para o surgimento de uma indústria. As indústrias que produzem artigos de luxo de alto preço merecem menor proteção no sistema, pois seu valor total é irrelevante em relação ao produto interno de uma nação e se esses bens estão sendo produzidos na nação, isso indica um avanço tecnológico.

Outro tópico importante ao qual deve ser prestada a sua devida atenção para o desenvolvimento da nação por meio do sistema de protecionismo econômico será a questão das indústrias de maquinário, as manufaturas de fábricas. As nações pouco desenvolvidas na produção de maquinário precisam realizar importação livre ou colocar taxas moderadas, até chegar ao momento de realizar a produção delas no mesmo ritmo das nações mais desenvolvidas. Esse setor específico de manufatura requer um apoio estatal, caso não consiga concorrer em um sistema de taxas de importação moderadas. É importante dominar esse setor, para no caso de eventualidades externas, que resultem em cortes a importação dessas manufaturas, a nação possa ter autonomia para manter e desenvolver a sua indústria. Dessa forma, faz-se necessário elaborar uma análise sobre qual protecionismo o Estado poderá impor para cada situação e qual mecanismo será mais efetivo na sua realidade. Existem diversas práticas, até mesmo o *drawback*, citado pelo List em sua obra.

3. O Tratado de Methuen foi maléfico para Portugal

O século XVIII é marcado pela revolução industrial, surgimento da indústria têxtil com a utilização do algodão e energia hidráulica (TIGRE, 2014). Nesse contexto, é realizado o Tratado de Methuen. Um tratado comercial que a séculos foi realizado entre a Inglaterra e Portugal, sendo mais exato em 27 de Dezembro de 1703. Esse acordo trazia exclusividade para os portugueses na venda de vinhos no mercado interno britânico e fazia com que os portugueses importassem tecidos manufaturados da Inglaterra (FURTADO, 2007). Assim sendo, as importações de vinhos portugueses seriam taxadas com um imposto um terço ($\frac{1}{3}$) inferior se comparado ao imposto para os

vinhos de outros países, e Portugal ofereceria a possibilidade da importação dos tecidos ingleses por imposto de importação de vinte e três por cento (23%), e aparentemente favorecendo ambas as partes (LIST, 1983).

Segundo Furtado (2007), o reino de Portugal comprava manufaturas da Inglaterra e não conseguiu desenvolver uma produção nacional de manufaturas, exportando vinhos para a Inglaterra por meio do tratado. Mas era notável que Portugal não conseguiria pagar com vinho os tecidos manufaturados que importava da Inglaterra, afetando sua balança comercial negativamente e ocorrendo uma redução do câmbio, prejudicando Portugal em 15% (LIST, 1983). Assim, o ouro brasileiro começa a aparecer no momento em que o reino de Portugal precisava, pois, o tratado de Methuen estava sem bases consistes. Esse acordo comercial era maléfico para Portugal já que realizou uma destruição da indústria manufatureira portuguesa que começara a se implantar na colônia lusitana com incentivos à importação de mão de obra especializada.

O Tratado de Methuen, segundo Adam Smith (1985), acabou favorecendo exclusivamente a Portugal, já que os vinhos estavam pagando um imposto menor, e a tarifa sobre as manufaturas inglesas não seriam benéficas. Porém List (1983), percebeu que existiam outros fatores como a redução do câmbio e o ganho de ouro que os ingleses obtiveram do reino português, deixando evidente que o Tratado foi benéfico aos britânicos.

Os acordos comerciais são benéficos quando são bons para ambas as partes, eles são maléficos, como o exemplo do Tratado de Methuen, pois destroem o desenvolvimento da força manufatureira em benefício de uma nação, no caso em questão a nação britânica (LIST, 1983). Para explicar ainda mais como esse acordo comercial foi maléfico ao reino lusitano e suas colônias, deve-se atentar ao fato que os portugueses foram impedidos de realizar todo o comércio com Alemanha e Holanda, dessa forma permaneceu na dependência dos britânicos.

A Inglaterra, nesse acordo, havia dado exclusividade a Portugal para comercializar os vinhos com a potência britânica, porém essa exclusividade teve fim em 1786, quando um acordo foi realizado entre a Inglaterra e a França (FURTADO, 2007).

4. Conclusão

Existem acordos comerciais que beneficiam um país e prejudicam outro. Diante disso, é importante que os dirigentes das nações e suas equipes atentem ao firmar relações comerciais. O sistema protecionista apresentado neste artigo apresenta-se como um importante aliado no processo de desenvolvimento de países que não possuem uma estrutura industrial manufatureira bem constituída, levando a essas nações repensarem seu modelo de industrialização.

Desse modo, fica evidente, que as observações feitas por Friedrich List no século XIX são atemporais e podem ser estudadas e investigadas para a construção de uma força produtiva nacional, conduzindo a uma autonomia produtiva, independência comercial e desenvolvimento para uma nação.

Referências

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. 1ª. ed. [S. l.]: Editora Unesp, 2004. 267 p. ISBN 8571395241.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 1ª. ed. [S. l.]: Companhia das Letras, 2007. 352 p. ISBN 8535909524.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, Mark. **História do Pensamento Econômico: Uma Perspectiva Crítica**. 3ª. ed. [S. l.]: GEN Atlas, 2012. 512 p. ISBN 8535256091.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

NASCIMENTO, B. H. Desenvolvimento e dependência no sistema nacional de economia política de Frederico List. **PerCursos**, Florianópolis, v. 5, n. 2, 2006. Disponível em: <https://www.periodicos.udesc.br/index.php/percursos/article/view/1435>. Acesso em: 10 nov. 2022.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: uma investigação sobre sua natureza e suas causas**. São Paulo: Editora Atlas, 1973.

TIGRE, Paulo B. **Gestão da inovação**: a economia da tecnologia no Brasil. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.



pet ^{uf}_{cg}
economia