



D
D

Desenvolvimento em Debate

v.9, n.2
maio-ago. 2021

D Desenvolvimento em Debate

v.9, n.2, maio-agosto 2021



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, **Desenvolvimento em Debate** é publicada três vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês. Pelo menos um dos autores deve ter titulação mínima de mestre.

ISSN: 2176-9257 (Online) – Frequência: 3 números por ano

Indexada em:



Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi
Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flavio A. Gaitán (UNILA/INCT-PPED)

Editora Associada

Roberta Rodrigues Marques da Silva (UFF)

Editores de seção

Andrea Ribeiro (UFF/INCT-PPED)
Carlos Eduardo Santos Pinho (UNISINOS/INCT-PPED)
Francisco Duarte (UFRJ/INCT-PPED)
Rafael Shoenman de Moura (INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ)
Charles Pesanha (UFRJ)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Ignacio Godinho Delgado (UFJF)
Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)
Alexandre d'Avingon (UFRJ)
Antonio Márcio Buainain (Unicamp)
Bhaven Sampat (Columbia University, USA)
Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)
Carlos Eduardo Young (UFRJ)
Carlos Morel (Fiocruz)
Celina Souza (UFBA)
Charles Pessanha (UFRJ)
Cristina Possas (UFRJ)
Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK)
Eduardo Condé (UFJF)

Erik Reinert (University of Oslo, Norway)
Eli Diniz (UFRJ)
Estela Neves (UFRJ)
Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)
Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)
João Alberto de Negri (IPEA)
Jorge Ávila (INPI)
Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)
Mario Possas (UFRJ)
Marta Irving (UFRJ)
Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)
Peter May (UFRJ)
Renato Boschi (IESP)
Sérgio Salles (Unicamp)
Shulin Gu (University of Beijing, China)
Valéria da Vinha (UFRJ)
Victor Ranieri (USP)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site: <https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate>

Desenvolvimento em Debate

Rio de Janeiro, volume 9, numero 2, 2021

254p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257

Projeto gráfico e ilustrações: www.ideiad.com.br

Sumário

| | |
|--|-----|
| Carta dos Editores Flavio Gaitán e Roberta Rodrigues Marques | 5 |
| Extensão rural e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Brasil: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas Diego Neves de Sousa e Paulo André Nierderle | 11 |
| A influência dos fundos de investimentos na formação do preço do trigo na Bolsa de Cereais de Chicago Argemiro Luís Brum, Daniel Knebel Baggio, Francisca Mendonça de Souza, Daniel Claudy da Silveire e Isoé Nicolas Schneider | 31 |
| Complementaridades institucionais para o financiamento do investimento no Brasil: análise da relação de entre FAT e BNDES Sandro Pereira Silva | 51 |
| A <i>policy advocacy</i> como vetor na formação da agenda de políticas: uma análise na janela de oportunidades do processo eleitoral Renato Antônio de Almeida, Bruno Tavares e Suely de Fátima Ramos Silveira | 77 |
| Políticas públicas para promoção de exportações. Análise de sua disponibilidade para as micro e pequenas empresas no rio grande do sul Queila Cordeiro e Moema Pereira Nunes | 99 |
| Despesas com gestão ambiental no estados da Amazônia legal Elenize Freitas Avelino, Alexandre Almir Ferreira Rivas, Roberta Monique da Silva Santos e Orleyson Cunha Gomes | 121 |
| Previsão da produção de fontes renováveis e não renováveis selecionadas da matriz energética brasileira Maria Beatriz Cunha Pinheiro, José de Jesus Sousa Lemos, Vítor Hugo Miro Couto Silva e Kilmer Coelho Campos | 141 |
| Exportações da indústria de transformação do estado do rio de janeiro e a hipótese de desindustrialização Daniel Arruda Coronel e Leonardo Copetti | 171 |
| A estratégia regional fronteiriça frente às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira Dianine Censon e Elaine da Silveira Leite | 195 |
| Estado e desenvolvimentismo na perspectiva de Ha-Joon Chang: quando a história importa e as instituições fazem diferença Adriano José Pereira e Herton Castiglioni Lopes | 223 |
| Normas editoriais | 249 |

CARTA DOS EDITORES

Esse número da *Desenvolvimento em Debate* apresenta trabalhos que analisam, desde diferentes abordagens teóricas e aproximações metodológicas, temas relacionados com o desenvolvimento socioeconômico, tais como: as políticas de inserção externa e promoção das exportações, a coordenação de políticas públicas, o papel das ideias e os atores no ciclo de formulação e implementação de políticas e a importância do contexto local nas estratégias de desenvolvimento.

O artigo que abre o volume, *Extensão rural e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Brasil: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas*, Diego Neves de Sousa e Paulo André Niederle analisam a relação entre o referencial de inclusão produtiva que orienta as políticas para a agricultura familiar no Brasil e ideias e práticas desenvolvidas pelos extensionistas rurais que intermedeiam o acesso às políticas, concluindo que há desconexões entre a maneira que se entende a inclusão produtiva nas políticas públicas planejadas na órbita federal e as ideias e práticas dos agentes que atuam na intermediação entre a órbita federal e o acesso às políticas no território por parte de diferentes grupos de agricultores no Estado de Tocantins.

O termo “inclusão produtiva” foi amplamente incorporado pelo Estado brasileiro no começo dos anos 2000. No entanto, isto se deu sem que os *policy makers* se preocupassem com a construção de uma definição precisa para o mesmo, o que levou à proliferação de diferentes interpretações e, em virtude disso, distorções na formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas ditas de inclusão produtiva. A partir de um diálogo com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas (Muller, 2008), este artigo reúne dados que provêm de pesquisa documental e entrevistas com extensionistas do Estado do Tocantins realizadas entre maio e agosto de 2018. Os resultados demonstram que as políticas para a agricultura familiar são orientadas por diferentes referenciais de inclusão, o que força os mediadores a articulá-las e torná-las coerentes para o público beneficiário. No entanto, estes referenciais não coincidem com as ideias e práticas dos extensionistas envolvidos nos processos de tradução das políticas para os diferentes grupos de agricultores familiares, o que acentua as desconexões entre as intenções das políticas

A seguir, Argemiro Luís Brum, Daniel Knebel Baggio, Francisca Mendonça de Souza, Daniel Claudy da Silveira e Isoé Nicolas Schneider, autores do artigo *A influência dos fundos de investimentos na formação do preço do trigo na Bolsa de Cereais de Chicago*, apresentam um estudo da influência dos fundos de investimento na formação do preço futuro do trigo na Bolsa de Cereais de Chicago. (CBOT). Por meio de uma análise quantitativa, o estudo mostra, de um lado, a importância para o preço do cereal da atuação conjunta dos fundos de investimento, dos especuladores e dos denominados negociadores como também dos investidores comerciais; de outro, que o movimento especulativo repercute sobre os preços pagos aos produtores do cereal no Brasil.

Na sequência, Sandro Pereira Silva, autor do artigo *Complementaridades institucionais para o financiamento do investimento no Brasil: análise da relação de entre FAT e BNDES*, analisa as capacidades estatais para o investimento de médio e longo prazo no Brasil focando especificamente nos mecanismos pelos quais o FAT -Fundo de Amparo ao Trabalhador- absorve e disponibiliza recursos para projetos de interesse nacional gerenciados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. O autor conclui que “existe uma complexa relação de complementaridade institucional envolvendo o FAT e o BNDES”. No entanto, também salienta que a trajetória está marcada por uma forte instabilidade, em particular nos últimos anos, que pode ter impactos nocivos sobre o planejamento econômico.

Renato Antônio de Almeida, Bruno Tavares e Suely de Fátima Ramos Silveira, autores do artigo *A policy advocacy como vetor na formação da agenda de políticas: uma análise na janela de oportunidades do processo eleitoral*, utilizam a abordagem teórica de coalizões de defesa para analisar os programas sobre assistência social e compreensão da cidadania dos candidatos das duas formações principais nas eleições de 2018 no Brasil, situadas nas antípodas em termos de identificação ideológica. Os autores concluem que “as pautas defendidas pelas coalizões dominantes podem elevar determinadas questões ao status de pertencimento da agenda de políticas públicas”.

A seguir, Queila Cordeiro e Moema Pereira Nunes, autoras do artigo *Políticas públicas para promoção de exportações – análise de sua disponibilidade para as micro e pequenas empresas no Rio Grande do Sul*, analisam as políticas públicas de promoção das exportações do setor das micro e pequenas empresas do estado de Rio Grande do Sul. As autoras mostram que há desconexões entre os referenciais das políticas públicas planejadas na órbita federal e as ideias e práticas dos extensionistas rurais que intermedeiam o acesso às políticas. Assim, apesar da oferta de políticas de promoção de exportações, o estudo afirma que os impactos acabam sendo limitados.

O artigo seguinte, *Despesas com gestão ambiental nos estados da Amazônia Legal*, de Elenize Freitas Avelino, Alexandre Almir Ferreira Rivas, Roberta Monique da Silva Santos e Orleyson Cunha Gomes, analisa o comportamento das despesas com gestão ambiental no orçamento dos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2005 a 2015, identificando como cada estado designou e aplicou recursos para a gestão ambiental dentre as suas subfunções. Os autores mostram que os estados investem pouco em relação a outros setores, sendo os investimentos em gestão ambiental menos de 1% do orçamento total. De outro lado, os estados que mais destinaram recursos para a área ambiental (Mato Grosso, Pará, Amazonas e Acre) são aqueles onde mais aumentou o desmatamento.

A seguir, Maria Beatriz Cunha Pinheiro, José de Jesus Sousa Lemos, Vitor Hugo Miro Couto Silva e Kilmer Coelho Campos, autores do artigo *Previsão da produção de fontes renováveis e não renováveis selecionadas da matriz energética brasileira*, analisam a evolução das produções relativas de fontes renováveis e não renováveis da Matriz Energética Brasileira entre os anos de 1970 e 2019. O estudo mostra que apesar de aumentar a produção energética de fontes renováveis continua havendo uma prevaência das fontes não renováveis. Em outra ordem, demonstram que a importância relativa de ambos os setores, em particular de fontes não renováveis, está influenciada pelo preço internacional do petróleo.

No artigo seguinte, *Exportações da indústria de transformação do estado do Rio de Janeiro e a hipótese de desindustrialização*, Daniel Arruda Coronel e Leonardo Copetti apresentam uma análise do perfil industrial do Estado do Rio de Janeiro, visando entender se há um processo de desindustrialização e quais as variáveis que impactam sobre a indústria do Estado. Utilizando um modelo Vetorial de Correção de Erro, os autores concluem que a desvalorização cambial estimula as exportações e que a abertura comercial foi extremamente prejudicial às mesmas.

Dianine Censon e Elaine da Silveira Leite, autoras do artigo *A estratégia regional fronteiriça frente às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, analisam o impacto das diretrizes em prol do desenvolvimento de áreas de fronteiras do governo federal brasileiro, focando em particular no modo em que elas impactam as políticas de desenvolvimento regional de uma cidade de fronteira do Estado de Rio Grande do Sul. Mostram, assim, as particularidades de pensar o desenvolvimento em áreas de fronteira e a importância da relação das políticas federais e o modo em que são processadas pelos atores e contextos específicos da realidade local.

Por fim, Adriano José Pereira e Herton Castiglioni Lopes, autores do artigo *Estado e desenvolvimentismo na perspectiva de Ha-Joon Chang: quando*

a história importa e as instituições fazem diferença, analisam a importância das instituições e da mudança institucional para o desenvolvimento socioeconômico, à luz da obra de Ha-Joon Chang, salientando o papel do Estado como um agente transformador estrutural. O artigo analisa, assim, um tema de profunda atualidade no debate sobre desenvolvimento econômico, tanto em economias centrais quanto periféricas.

Flavio Gaitán e Roberta Rodrigues Marques
Editores

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

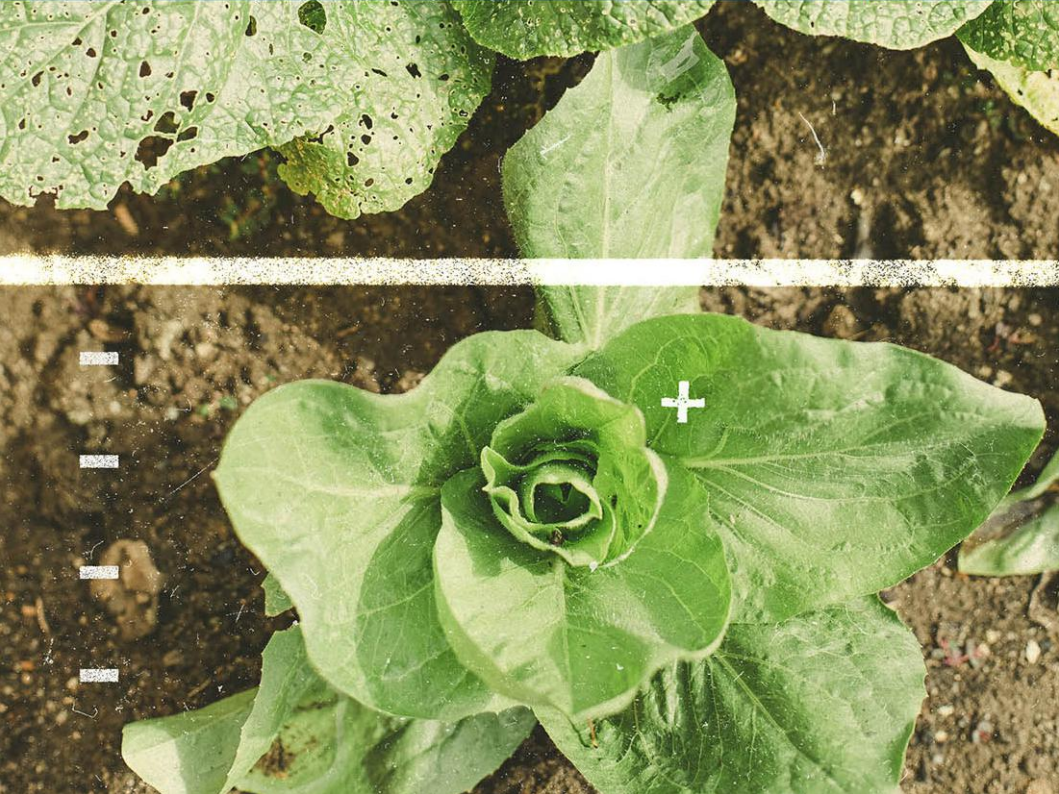
Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Artigos



Extensão rural e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Brasil: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas

Rural extension and public policies for the productive inclusion of family agriculture in Brazil: (dis)connections between references, ideas and practices

Diego Neves de Sousa* | Paulo André Niederle**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2019>

Recebido em 8 de janeiro de 2021. Aceito em 23 de abril de 2021.

Resumo

O termo “inclusão produtiva” foi amplamente incorporado pelo Estado brasileiro no começo dos anos 2000. No entanto, isto se deu sem que os policymakers se preocupassem com a construção de uma definição precisa para o mesmo, o que levou à proliferação de diferentes interpretações e, em virtude disso, distorções na formulação, implementação, execução e avaliação das políticas públicas ditas de inclusão produtiva. A partir de um diálogo com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas (Muller, 2008), este artigo analisa se o referencial de inclusão produtiva que orienta as políticas para a agricultura familiar converge com as ideias e práticas desenvolvidas pelos extensionistas rurais que intermedeiam o acesso às mesmas. Os dados provêm de pesquisa documental e entrevistas com extensionistas do Estado do Tocantins realizadas entre maio e agosto de 2018. Os resultados demonstram que as políticas para a agricultura familiar são orientadas por diferentes referenciais de inclusão, o que força os mediadores a articulá-las e torná-las coerentes para o público beneficiário. No entanto, estes referenciais não coincidem com as ideias e práticas dos extensionistas envolvidos nos processos de tradução das políticas para os diferentes grupos de agricultores familiares, o que acentua as desconexões entre as intenções das políticas e seus efeitos.

Palavras-chave: Exclusão social. Desenvolvimento rural. Agentes extensionistas.

* Diego Neves de Sousa

Analista da Embrapa Pesca e Agricultura. Prolongamento da Av. NS 10, cruzamento com a Av. LO 18 Sentido Norte Loteamento - Água Fria, Palmas - Tocantins. CEP: 77008-900.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3124-5150>. E-mail: diego.sousa@embrapa.br

** Paulo André Niederle

Professor e atual Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Avenida Bento Gonçalves, 9500, IFCH-Agronomia. Porto Alegre, Rio Grande do Sul. CEP: 91509-900.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7566-5467>. E-mail: paulo.niederle@ufrgs.br

Abstract

The term “productive inclusion” was widely incorporated by the Brazilian State in the early 2000s. However, this happened without policymakers being concerned with building a precise definition for it, resulting in the proliferation of different interpretations and, as a consequence, distortions in the formulation, implementation, execution and evaluation of the public policies for productive inclusion. Based on a dialogue with the cognitive approach to public policy analysis (Muller, 2008), this article analyzes whether the referential of productive inclusion that guides policies for family farming converges with the ideals and practices developed by rural extension agents who mediate the access to them. The data comes from documentary research and interviews carried out from May to August 2018 with extension agents from the State of Tocantins. Results show that policies for family farming are guided by different “referentials” of inclusion, which forces mediators to articulate them and make them coherent for the public. However, these referentials do not coincide with the ideas and practices of extension agents involved in the processes of translating policies for different groups of family farmers, which accentuates the disconnections between policy intentions and their effects.

Keywords: Social exclusion. Rural development. Extension agents.

INTRODUÇÃO

Em 2003, o Brasil apresentava 41,8 milhões de pessoas em situação de pobreza e 12,9 milhões em extrema pobreza, o que representava, respectivamente, 23% e 7% da sua população total. Apenas uma década depois, em 2014, estes números despencaram para 14,1 milhões (7%) e 5,2 milhões, (2,6%), respectivamente. Em virtude da magnitude destas mudanças, as políticas brasileiras de combate à pobreza se tornaram objeto de crescente interesse internacional e algumas delas chegaram a ser inclusive difundidas para outros países (SABOURIN & GRISA, 2018). No entanto, apesar de importante, a redução da pobreza nas áreas rurais não se deu com a mesma magnitude. No período acima referido, enquanto nas áreas urbanas o número de pobres passou de 33,4 para 7,7 milhões de pessoas, e o de extremamente pobres caiu de 6,5 para 2,5 milhões, no meio rural esta redução foi, respectivamente, de 8,4 para 3,5 milhões, e de 6,4 para 2,7 milhões (AQUINO & NASCIMENTO, 2019).

A crise econômica e política que o país passou a vivenciar a partir de 2015 resultou em um rápido crescimento da pobreza e, sobretudo, da extrema pobreza, a qual, em 2019, já atingia novamente 13,2 milhões de brasileiros. No entanto, a população rural parece estar sendo proporcionalmente menos afetada que a urbana. Enquanto as taxas de crescimento da pobreza e da pobreza extrema da população urbana entre 2013 e 2017 foram de 25,5% e 116,4%, na população rural elas corresponderam a -0,08% e 57,9%, respectivamente (IBGE, 2018). Esta relativa inércia da pobreza nas áreas rurais revela que o fenômeno é mais difícil de ser enfrentado, sobretudo em virtude da dificuldade das políticas para identificar e chegar até os pobres rurais (AQUINO & NASCIMENTO, 2019). Entretanto, também demonstra que, uma vez que as políticas chegam, parecem ter efeitos mais duradouros ao longo do tempo, o que pode estar associado ao tipo de ação pública destinada às áreas rurais e, em particular, aos agricultores familiares.

As políticas de transferência de renda similares ao Programa Bolsa Família tiveram forte impacto na redução da pobreza urbana e rural (REGO & PINZANI, 2013). Não obstante, para além da superação da pobreza monetária, a efetiva inclusão econômica dos beneficiários destas transferências dependia de outras políticas. Com efeito, entre 2003 e 2014, as políticas de emprego e expansão dos salários foram centrais no setor urbano, levando a uma redução mais rápida da pobreza nas cidades do que no meio rural. Contudo, no atual contexto de crise econômica e desemprego, a extrema pobreza urbana tem crescido numa velocidade mais rápida. Isto sugere que, no meio rural, apesar de mais lento e difícil, pode ter havido um processo mais consistente de “inclusão produtiva” dos pequenos agricultores por meio de políticas que provocaram alterações estruturais nas suas condições de reprodução social.

O termo “inclusão produtiva” se tornou um mantra para a ação do Estado no meio rural brasileiro. Para superar a miséria, assegurar renda, sustentar os níveis de emprego, fortalecer as comunidades, reduzir o peso das políticas sociais, e até mesmo para salvar os recursos naturais de um suposto (e criticável) “círculo vicioso da pobreza”, a inclusão produtiva tornou-se uma espécie de *passé partout* na ação pública. No entanto, esta expressão comporta uma pluralidade de significados, os quais respondem a distintos referenciais de desenvolvimento. No caso do meio rural, enquanto alguns significados se associam a uma lógica modernizante centrada na capacidade dos agricultores em oferecer respostas produtivas convencionais (apostando na melhoria da capacidade tecnológica e empreendedora de um agricultor profissionalizado) (NAVARRO; & PEDROSO, 2014), outros sustentam experiências alternativas que sugerem a emergência de um novo rural multifuncional e pós-produtivista (PLOEG, 2004; SABOURIN, 2014; WANDERLEY, 2014).

Um dos principais problemas talvez seja o fato de que a noção de inclusão produtiva passou a balizar a construção de inúmeras políticas públicas sem que os *policymakers* se preocupassem com o seu significado. Assim, a mesma se tornou objeto de interpretações que criaram distorções na formulação, implementação, execução e mesmo na avaliação das políticas. Isto transferiu uma enorme responsabilidade para os mediadores sociais que atuaram diretamente nos processos de “tradução” das políticas para seus beneficiários. A partir de um diálogo com a abordagem cognitiva de análise de políticas públicas (JOBERT & MULLER, 1987; ROE, 1994; SCHMIDT & RADAELLI, 2004; RADAELLI, 2006), a qual destaca a importância das ideias e narrativas na construção de “referenciais” de ação pública, este artigo analisa estas (des)conexões entre o referencial das políticas de inclusão produtiva da agricultura familiar e as ideias dos extensionistas rurais que intermedeiam o acesso às mesmas por diferentes grupos de agricultores familiares do estado do Tocantins.

O artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução. A segunda seção contextualiza a construção das políticas públicas para os agricultores familiares brasileiros. Em seguida é apresentado o problema de pesquisa e o percurso metodológico. A quarta seção discute a abordagem cognitiva e sua relação com a análise de políticas públicas. A seção subsequente discute os principais resultados do estudo. Por fim, as considerações finais sintetizam as principais conclusões e apontam para novas questões nesta agenda de pesquisa.

A CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA

As políticas públicas para a agricultura brasileira estiveram historicamente ancoradas em uma narrativa que destaca a necessidade de levar o progresso técnico e a modernidade para o meio rural (KAGEYAMA & GRAZIANO DA SILVA, 1983; MIELITZ NETTO, 2011; GRISA & PORTO, 2015). Esta ideia produziu efeitos na organização do serviço de assistência técnica e extensão rural, o qual foi concebido numa perspectiva de comunicação unilateral, tendo o agricultor apenas como um receptor dos pacotes tecnológicos transferidos pelos técnicos, principalmente pelos profissionais provenientes das ciências agrárias (COELHO, 2005). O papel destes mediadores sociais era propagar o desenvolvimento de uma agricultura altamente produtiva, o que também implicava em selecionar os agricultores que poderiam embarcar em tal odisséia e os que deveriam ser excluídos.

Como consequência da institucionalização desse referencial modernizante e difusionista, ocultaram-se os problemas gerados pelo progresso, principalmente no que tange às desigualdades sociais que ele acentuou (MIELITZ NETTO, 2011; GRISA, 2012). Os agricultores familiares “periféricos” foram relegados pelo Estado e, “lá na ponta”, pelos mediadores sociais, haja vista que tanto os referenciais das políticas agrícolas quanto as ideias e práticas dos extensionistas seguiram uma lógica modernizante e produtivista que favoreceu, sobretudo, a expansão da produção de commodities no Sul e Sudeste do país (SABOURIN, 2017).

Por sua vez, a agricultura e os agricultores da região Norte, para os quais os modos de vida e de produção são muito diferenciados daqueles que orientam o referencial das políticas de modernização, apresentam dificuldades em se adequar à racionalidade que rege as políticas agrícolas (MEDINA, NOVAES & TEIXEIRA, 2017). Este é o caso de aproximadamente 45 mil agricultores familiares do Tocantins (IBGE, 2017), os quais enfrentam múltiplas precariedades para desenvolver suas atividades produtivas: limitações nas estruturas de produção e dificuldades no acesso ao crédito, à assistência técnica e aos mercados (PETARLY *et al.*, 2016); deficiências nas estruturas de processamento e distribuição; falta de recursos dos municípios para serviços de inspeção sanitária animal; bem como baixo nível de organização social e produtiva (SOUSA *et al.*, 2019).

Esta situação começou a mudar quando, a partir dos anos 1990, “novas ideias, interesses e narrativas passaram a permear as ações do Estado brasileiro” (SOLDERA, 2017, p. 20). Contrariando as teses sobre o desaparecimento da pequena produção frente ao avanço do capitalismo no campo, o reconhecimento da categoria sociopolítica da “agricultura familiar” influen-

ciou a concepção de novas políticas de desenvolvimento rural (NIEDERLE, FIALHO & CONTERATO, 2014; SCHNEIDER, 2014; PICOLOTTO, 2014; ESQUERDO & BERGAMASCO, 2014; GRISA & SCHNEIDER, 2014). Dentre as principais ações governamentais, destacam-se a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, da Lei da Agricultura Familiar em 2006, e as alterações ocorridas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) no ano de 2009, e na Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater) em 2010.

Grisa e Schneider (2014) classificaram as políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar em três gerações de acordo com diferentes “referenciais” de ação pública. Como sugerem os autores, na primeira geração, destacou-se o Pronaf, que foi a primeira política agrícola do país direcionada especificamente aos agricultores familiares. Inicialmente, o Pronaf visava financiar os agricultores “em transição”, ou seja, aqueles que se encontravam parcialmente inseridos nos circuitos de inovação tecnológica e de mercado, tendo em vista consolidá-los como agricultores familiares altamente produtivos (FAO/INCRA, 1994). Em virtude disso, o programa privilegiou modelos produtivos convencionais com baixa capacidade de absorção de mão de obra, alto grau de especialização e integrados aos mercados convencionais (GAZOLLA & SCHNEIDER, 2013). Isto refletiu no maior volume de investimentos nas regiões Sul e Sudeste do país, onde o processo de modernização da agricultura havia avançado mais rapidamente desde a década de 1960.

A segunda geração de políticas surgiu diante dos efeitos negativos e das insuficiências verificadas pela política de crédito rural. Ela demarca a criação de um conjunto de políticas socioassistenciais para mitigar a pobreza rural não retratada pelas políticas orientadas por um referencial agrícola e agrário (GRISA & SCHNEIDER, 2014). Cabe notar que, nas estatísticas oficiais, a agricultura familiar aparece como segundo maior grupo de indivíduos em situação de extrema pobreza no campo, ficando atrás somente do grupo de famílias sem inserção produtiva (DEL GROSSI, 2012), sendo que as regiões Norte e Nordeste concentram o maior número de agricultores em condições de extrema pobreza (MEDINA, NOVAES & TEIXEIRA, 2017). Para Cazella et al. (2016), as políticas produtivas estão mais centradas nas camadas de agricultores “intermediários” e “consolidados” que já estão inseridos nos mercados agroalimentares. Assim, segundo os autores, “sobram” para os agricultores pobres as políticas socioassistenciais, as quais, por sua vez, não se integram com as políticas agrícolas.

As políticas sociais de transferência de renda foram fundamentais para a redução da pobreza, mas se mostraram menos exitosas na promoção da inclusão produtiva dos agricultores. Segundo a literatura, resultados mais evidentes neste sentido estão associados à terceira geração de políticas para a agricultura familiar, a qual destaca a construção de mercados para a promoção da segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental (GRISA & SCHNEIDER, 2014). Neste caso, a política que teve maior visibilidade foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003 para articular a compra de produtos provenientes da agricultura familiar com ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) para populações vulneráveis. O programa ganhou relevância em face do seu efeito na dinamização das economias locais e no fortalecimento das organizações coletivas da agricultura familiar.

A novidade produzida pelo PAA fez com que, em várias políticas públicas para a agricultura familiar, a ideia de inclusão produtiva passasse a ser estreitamente associada à construção de novos mercados, com destaque para os chamados “mercados institucionais” criados pelas compras governamentais (NIEDERLE, 2017). Com efeito, em 2009, com algumas similaridades com o modo de operação do PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar foi redesenhado e passou a exigir que, pelo menos, 30% dos recursos governamentais para a alimentação escolar fossem utilizados para aquisição de produtos provenientes de agricultores familiares e de seus empreendimentos coletivos (BRASIL, 2009).

O PROBLEMA DE PESQUISA E O PERCURSO METODOLÓGICO

A adequação das estratégias de inclusão produtiva à formação de políticas adequadas para diferentes grupos de agricultores implica em importante desafio para os extensionistas, haja vista que estes são portadores de conhecimentos que podem contribuir na tradução de informações e, assim, articular as ações públicas à realidade de cada grupo beneficiário. Com efeito, os próprios extensionistas atribuem a si mesmos um papel “emancipador”, o qual é fomentado pela possibilidade de “transferência” de outras visões de mundo (materializada nas práticas dos agricultores) e pela incorporação de saberes distintos daqueles de que o grupo mediado se encontra dotado (NEVES, 2010). Por outro lado, também se verifica, por vezes, as dificuldades encontradas por eles decorrentes da falta de articulação entre as políticas públicas em seus vários níveis, o que pode acarretar em “erros de tradução” (AQUINO *et al.*, 2017).

Para além da desarticulação entre os diferentes tipos de políticas destacados acima (agrícolas, sociais e de segurança alimentar), o principal problema

talvez seja o fato de que a noção de inclusão produtiva passou a balizá-las sem que os formuladores das mesmas se preocupassem com o que ela realmente representa, ou seja, seu significado. O que esperar, portanto, dos extensionistas rurais que atuam diretamente com os beneficiários das políticas no meio rural, os quais têm que traduzir os referenciais que orientam as políticas sem ações concretas? A partir desta questão, este artigo explora o seguinte problema de pesquisa: em que medida os “referenciais” que orientam as políticas de inclusão produtiva convergem com as ideias e as práticas dos extensionistas rurais implicados nos processos de “tradução” das políticas públicas para os agricultores familiares do Tocantins?

A pesquisa da qual se origina este artigo partiu da premissa de que aquilo que as políticas incentivam não corresponde às expectativas e práticas dos extensionistas. Com efeito, o fato das políticas serem orientadas por diferentes referenciais confere a eles a responsabilidade de traduzi-las e articulá-las para torná-las coerentes para os diferentes grupos de agricultores familiares: assentados dos programas de reforma agrária, extrativistas, ribeirinhos, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, aquicultores familiares, povos da floresta, seringueiros, etc. Parte-se do pressuposto que, neste processo de tradução, existem inúmeras reinterpretações e “traições”, de modo que os extensionistas tentam ajustar o conteúdo das políticas às suas distintas concepções de inclusão produtiva.

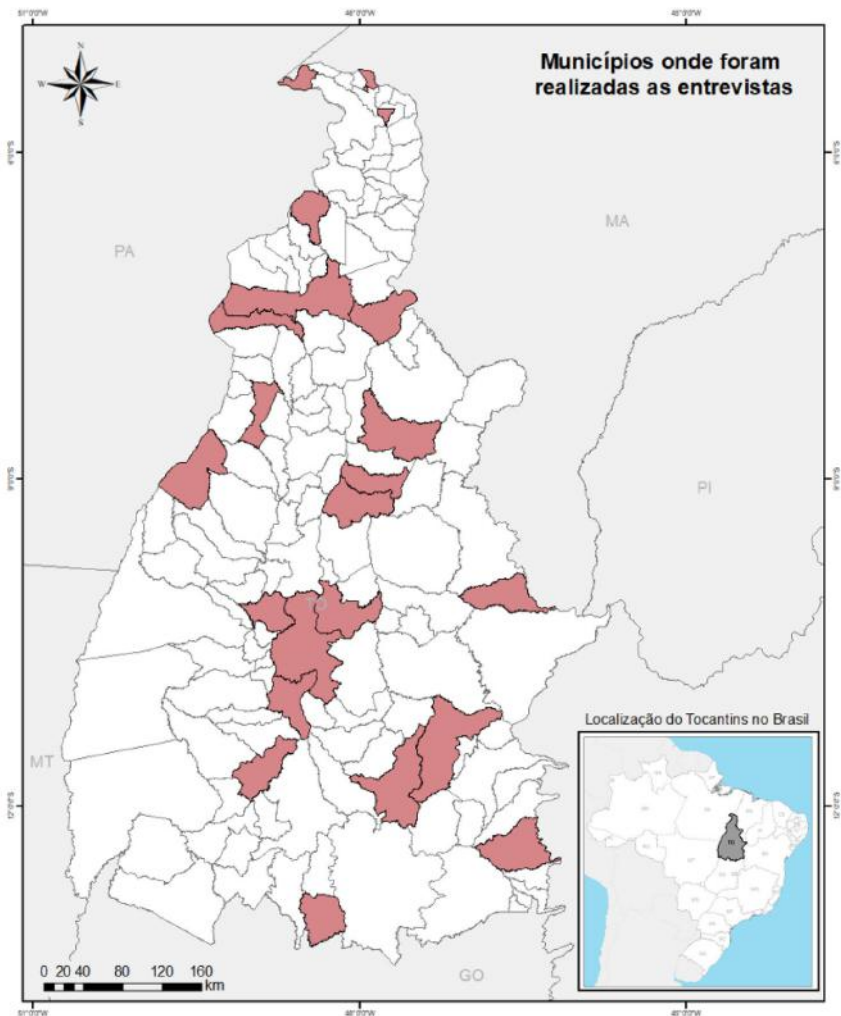
De natureza eminentemente qualitativa, a pesquisa envolveu duas técnicas de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas e análise documental das normas que regem as políticas públicas. No caso das entrevistas, estas foram realizadas entre os meses de maio a agosto de 2018 com 39 extensionistas rurais que atuam em 22 municípios do Tocantins (Figura 1). A concentração de entrevistas no município de Palmas, capital do Tocantins, é devido onde estão as sedes das principais instituições públicas e privadas do estado.

Optou-se pelos extensionistas porque são considerados como mediadores centrais das políticas públicas, uma vez que têm maior contato com os agricultores devido à capilaridade dos escritórios da empresa pública de extensão rural no estado do Tocantins e também por ela ser executora de diversas políticas públicas.

Escolheu-se o Tocantins para ser objeto empírico desta pesquisa porque, apesar (ou em virtude da) da pujança do agronegócio, o estado continua a ser um dos mais pobres do país (OLIVEIRA, PIFFER & STRASSBURG, 2017). Localizado no coração do Matopiba, “última fronteira agrícola brasileira”, e apresentando níveis elevados de produtividade agrícola, com destaque para a pecuária e a soja, o estado possui altos índices de pobreza urbana e rural, o que é fruto da alta concentração da riqueza produzida pelo modelo

de desenvolvimento agroexportador privilegiado pelas elites locais e nacionais (FAVARETTO, 2019). O discurso desenvolvimentista prevalente na região, herança do modelo militar de ocupação predatória da Amazônia Legal, acarretou na emergência de grandes empreendimentos de infraestrutura para o agronegócio, os quais se tornaram a mola propulsora da econo-

Figura 1 - Localização dos municípios em que os mediadores entrevistados residem no Tocantins.



Fonte: Dados da pesquisa (2018). Elaborado por Marta Eichemberger Ummus/Embrapa.

mia regional, mas afetaram sobremaneira a reprodução social de povos originários e tradicionais que têm seus modos de vida atrelados à dinâmica da natureza, à diversidade de produtos da sociobiodiversidade e à manutenção dos biomas onde estão suas comunidades (SOUSA, 2019).

Os repertórios culturais específicos e diversificados dos povos tradicionais do estado do Tocantins estão associados à diversidade de biomas (cerrado, floresta amazônica e pantanal), de produtos da sociobiodiversidade (coco babaçu, pequi, buriti, mangaba etc.) e de povos originários e tradicionais (indígenas, quilombolas, quebradeiras de coco etc.) (MENESTRINHO & PARENTE, 2011). A formação do rural tocantinense passou por significativas transformações, principalmente para a população de ribeirinhos, pescadores artesanais e de agricultores familiares que foram impactados por grandes empreendimentos e que tiveram que ser reassentados em outras localidades.

Em relação aos públicos da agricultura familiar tocantinense Sousa (2019) constatou que os assentados de reforma agrária foram os que mais se beneficiaram das políticas públicas, enquanto que os quilombolas e os indígenas foram os mais preteridos, pois são considerados os mais afetados por problemas sociais no meio rural, por viverem em territórios com áreas aquém de suas necessidades e por não estarem dotados de aparatos jurídico-formais e itinerários técnicos que lhes assegurem a regularização territorial, o que culmina quase sempre em conflitos agrários e em processos de exclusão.

O PAPEL DAS IDEIAS E O PROTAGONISMO DOS ATORES SOCIAIS: A CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM COGNITIVA

Incorporada pelas ciências sociais brasileiras nos últimos anos (GRISA, 2012; LUKIC & TOMAZINI, 2013; FRANÇA, 2016), a abordagem cognitiva enfatiza o papel das ideias e das argumentações na formulação das políticas públicas e o protagonismo dos atores sociais na produção de representações sobre os problemas sociais e de respostas para os mesmos. Esta abordagem compreende a ação pública não como mero processo de tomada de decisão, mas como processo por meio do qual determinada sociedade constrói sua relação com o mundo a partir de suas ideias e argumentações (MULLER, 2005). A originalidade da abordagem está na forma como analisa o modo como os diferentes grupos de atores compreendem o mundo ao agir na realidade social e, assim, propõem soluções aos gargalos decorrentes da ação pública (SUREL, 2000).

Diferentemente das abordagens tradicionais de análise de políticas públicas, as quais não consideravam os elementos cognitivos como variável explicativa primordial (GRISA, 2012), a abordagem cognitiva busca apreender as

políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas. Ao reforçar o interesse pelos sistemas de interpretação do real no interior dos quais diversos atores inscrevem sua ação, a abordagem privilegia as formas como apreendemos subjetivamente o mundo social. A partir dela é possível entender como são construídos os referenciais que orientam as políticas públicas e como estes interagem com as ideias sustentadas pelos mediadores destas políticas acerca da inclusão produtiva dos agricultores familiares.

Para Grisa (2012), a preocupação principal desta abordagem está centrada na atuação dos atores do processo diante da construção de ideias e negociações entre os formuladores diretos das políticas públicas, incluindo os conflitos emergentes. Os modelos inspirados na argumentação de ideias têm em comum a convicção de que a política pública é “construída por palavras”, as quais devem ser tomadas em conta por quem está analisando-as (MAJONE, 2005). Para tanto, pressupõe-se o uso de diversos enfoques que resgatem a linguagem como elemento determinante. Blandón (2014) afirma que a análise argumentativa de política pública focaliza o papel crucial da linguagem, da argumentação, da retórica e das histórias abordadas no decorrer do debate, assim como a estruturação do marco deliberativo no qual se formula tal política. Configura-se, assim, tanto para os *policymakers* quanto aos demais atores interessados nas decisões políticas, o desafio de compartilharem da significação dos argumentos e dos símbolos em suas respectivas funções (GOTTWEIS, 2007).

A produção de referenciais é alimentada, ao mesmo tempo, por processos de tomada de palavra (produção do sentido) e de tomada de poder (estruturação de um campo de forças), como apontam Muller e Yves (2002). A “virada argumentativa” (*argumentativeturn*) nos estudos sobre políticas públicas destaca as práticas discursivas dos atores partícipes do processo e busca identificar os interesses materiais e ideais que são enraizados nas disputas sociais. Assim, teorias que têm como preocupação central a dimensão do discurso e da argumentação fornecem importantes contribuições para a compreensão não apenas do papel dos atores, suas construções de sentidos e representações sociais, mas também as disputas entre os mesmos na estruturação das políticas públicas (JESSOP, 2009).

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro passo da pesquisa foi identificar as políticas públicas para a agricultura familiar que são consideradas “de inclusão produtiva” pelos extensionistas. Dentre os 39 extensionistas entrevistados, 88,8% citaram pelo menos uma política e destes 70% mencionaram como principais políticas federais:

Pnater, Pronaf, PAA e Pnae. Além disso, ratificou-se a baixa sinergia das políticas sociais em relação à inclusão produtiva, haja vista que nenhuma política de transferência de renda ou assistência social foi mencionada pelos extensionistas. Assim, apesar de existirem relatos na literatura de que áreas rurais mais empobrecidas do país com acesso as políticas sociais tiveram melhorias em seus indicadores de desenvolvimento, as quais provavelmente não teriam sido alcançadas somente por meio de políticas agrícolas (primeira geração) ou de segurança alimentar (terceira geração), o que se nota é que os extensionistas rurais não identificam potencial de inclusão produtiva nas políticas de cunho socioassistencial como o Programa Bolsa Família.

Os extensionistas mencionam a Pnater como a principal política de inclusão produtiva, o que coloca em evidência a sua própria atuação. Além disso, é considerada uma política que potencializa as demais políticas de desenvolvimento rural como é retratada nas narrativas por alguns mediadores, por exemplo: “Basicamente, a política pública de extensão rural tem a base para o meio rural e ela também dinamiza outras políticas, tipo PAA, Compra Direta e a política de crédito rural” (EX19, 2018). Muitas das vezes, essa relação está também associada à transferência de conhecimentos e de tecnologias por meio de profissionais do serviço de assistência técnica que buscam traduzir simultaneamente diferentes políticas públicas.

Na sequência foram citados PAA, Pnae e Pronaf, os quais são programas cujo acesso é, em maior ou menor grau, intermediado ou assessorado pelos extensionistas rurais. No caso do PAA e do Pnae, estes atores atuam como assessores técnicos para fomentar a participação dos agricultores e de suas organizações em Chamadas Públicas. O papel das Compras Governamentais se destaca por ser um mercado garantido para propagar o escoamento da produção dos agricultores familiares, além de ter uma função social representativa ao proporcionar a doação de alimentos para grupos em situação de vulnerabilidade e, com isso, contribuindo para a segurança alimentar desses indivíduos. Na opinião de um mediador a ideia central das Compras governamentais é que o Estado

[...] doe para o próprio município para ser comercializado, para ser aproveitado em escolas, creches e instituições. Então, você cria um ciclo virtuoso, ou seja, o produtor produz, fornece o alimento para própria comunidade e esse alimento vai ser usado nas escolas e instituições. Então, ele não só tem um viés econômico, mas um viés social muito forte (EX22, 2018).

Já em relação ao Pronaf, os extensionistas participam diretamente na elaboração do projeto de crédito rural. Esta compreensão ratifica o modelo historicamente vigente de atuação da extensão rural para promoção da modernização, associando os instrumentos mais tradicionais de política agrícola

(crédito e comercialização) com a atuação das entidades de extensão como promotoras de mudanças tecnológicas. Isto demonstra que os extensionistas associam a ideia de inclusão produtiva numa perspectiva instrumental sobre transferência de tecnologia e como esta política de crédito pode potencializar o acesso do agricultor a equipamentos, máquinas e artefatos tecnológicos, ocasionando, assim, a modernização do seu sistema produtivo. Para tanto, comprava-se na fala de um mediador que relata que “têm alguns casos de agricultores que mexe com horta, depois que acessaram ao Pronaf, adquiriram um tratorzinho, um complemento, uma caminhonete para poder trazer a mercadoria para a feira” (EX28, 2018).

Esta compreensão também é ratificada pela citação das políticas de Fomento e do Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono). O Programa de Fomento é um desdobramento do extinto Programa Brasil Sem Miséria para a redução da pobreza no país, que atualmente é de responsabilidade do Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (Ruraltins), que o executa no estado oferecendo aos beneficiários o serviço de assistência técnica gratuita e a transferência de recursos financeiros no valor de R\$ 2.400,00 para a compra de insumos e equipamentos agrícolas. Para um extensionista esta “é uma política pública excelente e que gera resultados para quem está abaixo da linha da miséria, da linha da pobreza” (EX12, 2018).

Já o Plano ABC visa desenvolver práticas que contribuam para a redução da emissão dos gases de efeito estufa e que têm os agricultores familiares como um dos potenciais públicos para alcançar as metas do governo. No Tocantins, esta política é disseminada pelos extensionistas rurais em parceria da Empresa Brasileira de Pesquisa e Agropecuária (Embrapa) através de projetos de Pesquisa, Desenvolvimento & Inovação (PD&I) e de Transferência de Tecnologia (TT) que versam sobre essa temática. O ABC é uma política bastante direcionada para grandes produtores, mas tem percebido que no Tocantins um número crescente de pequenos produtores passou também a adotar as tecnologias disponíveis. Por sua vez, um extensionista também notou resultados significativos no decorrer de suas intervenções no meio rural tocantinense a partir da execução das ações do Plano ABC, na qual a contribuição primordial é referente a quantidade de tecnologias disponíveis para o agricultor familiar. “A gente tem muita tecnologia, o ABC é um exemplo disso, tem muita tecnologia que melhora a eficiência produtiva. Eu acho que esse para mim é o principal desafio hoje, o de melhorar a eficiência produtiva da agricultura familiar” (EX12, 2018). Por essa razão, é imprescindível que hajam ações apropriadas para o contexto da agricultura familiar no âmbito do ABC, porque tem que ser pensado

[...] a questão da sustentabilidade dentro da agricultura familiar, a gente fala muito em diversificação da produção. Enfim, mas eu acho que essa questão ambiental ela não pode ser debatida só de forma assim protecionista da natureza, o agricultor tem que compreender a necessidade da preservação, a importância da preservação e não só o grande. Mas acho que o pequeno é também responsável por essa produção sustentável, eu acho que tem muita área ainda dentro da agricultura familiar que ela é mal aproveitada e que as políticas dentro do ABC vêm ao encontro do que já vem trabalhando o Pronaf, a assistência técnica e o PAA (EX12, 2018).

A menção dessas políticas pelos extensionistas denota o peso que os mesmos conferem aos processos de modernização tecnológica como caminho para a inclusão produtiva, o que é mais condizente com a visão esboçada por autores como Alves (2001) e Navarro e Pedroso (2014). De acordo com os mesmos, a “vocalização produtiva” estaria confinada a pequena parcela de agricultores mais capitalizados, enquanto restariam aos pobres rurais políticas sociais como se eles não chegassem a progredir economicamente.

Por terem uma visão mais instrumental sobre os processos de transferência de tecnologias, os extensionistas compreendem que o Pronaf tem forte ligação com a modernização da agricultura. Esta compreensão está fortemente conectada ao referencial do Pronaf, haja vista que três das nove diretrizes do Programa referem-se aos aspectos da modernização da propriedade rural por meio da aplicação de tecnologias financiadas pelo crédito rural. No entanto, na normativa do Pronaf não é encontrada nenhum aspecto direto que remeta ao tema da inclusão produtiva. Apesar de algumas modalidades específicas do Programa apontarem para a inclusão de públicos socialmente mais vulneráveis, o fato é que o Pronaf se manteve largamente orientado pela perspectiva de “modernização da agricultura familiar”. Com efeito, por mais que o crédito fosse diferenciado, abarcando um segmento específico de agricultores, o mesmo manteve uma lógica produtivista e, por conta disso, passou a ser apropriado pelos agricultores mais capitalizados, ou seja, aqueles que não são objeto prioritário das ações de inclusão produtiva. Esta avaliação é ratificada por inúmeros críticos do programa:

O Pronaf vive sua fase de esgotamento como política pública massiva de ascensão social, mudança do modelo tecnológico em direção da agroecologia e universalização do acesso. Nos últimos anos o Pronaf foi sequestrado pela lógica bancária, transformou-se em formas de transferência de lucros para as indústrias de tratores e máquinas agrícolas, de agrotóxicos, de adubos químicos e multinacionais das sementes transgênicas. Afastou-se da lógica camponesa e fortalece o agronegócio da classe média rural e da indústria de venenos (LEAL & GORGEN, 2015).

[...] a expansão do Pronaf funcionou como mola mestra para a disseminação da lógica técnica e econômica do agronegócio em meio às unidades familiares – por

isso ganhando o nome de agronegócio. Isso significou um aumento das áreas de monoculturas, a perda da diversidade dos sistemas produtivos, o emprego crescente de insumos comerciais (sementes, adubos químicos, agrotóxicos) e maquinário e equipamentos motomecanizados. Esse mergulho na modernização agrícola levou os agricultores familiares a uma crescente dependência dos mercados de capitais (bancos) e de mercados de produtos agrícolas dominados por agentes monopolísticos (empresas agroindustriais, grandes atacadistas, etc.) (WEID, 2010, p. 4).

Em relação à desconexão entre as políticas de segunda geração e inclusão produtiva é também reconhecida por Grisa e Schneider (2014, p.137), para quem “nem sempre de forma planejada e deliberadamente intencional, as políticas sociais e assistências acabaram tendo repercussões sobre o desenvolvimento rural sob um viés que não é da inclusão produtiva ou pela ativação do mercado de trabalho”. Outros trabalhos também chegaram à conclusão de que as políticas sociais tiveram dificuldades em integrar-se a iniciativas voltadas à inclusão produtiva (SOUZA, 2013; CAZELLA et al., 2016), apesar de que foram as primeiras políticas a tratar de questões sobre os aspectos da inclusão produtiva como vetor na mobilização das capacidades sociais e produtivas, no enfrentamento da pobreza e na emancipação dos beneficiários (SOUSA & NIEDERLE, 2018).

De outro modo, o Pnae apesar de incentivar à produtividade dos agricultores familiares, não se tem menção ao termo inclusão produtiva na sua legislação. Já o PAA foi a única política na qual está explícita em sua normativa o fomento as ações de inclusão produtiva. De modo geral, as Compras Governamentais estão conectadas ao referencial próprio da terceira geração de políticas públicas que são guiadas pelas questões que perpassam à Segurança Alimentar e Nutricional. Seus efeitos são percebidos no incentivo a organização coletiva e formal dos agricultores, aumento da renda familiar, dinamização da economia local, valorização dos produtos regionais, garantia de inserção em novos mercados e contribuições para a promoção da segurança alimentar. Por outro lado, a burocracia e a baixa organização dos agricultores são variáveis que dificultam a execução das políticas imersas nos mercados institucionais.

Houve baixo índice de respondentes (43,5%) sobre o total de entrevistados que conhecem políticas públicas estaduais para a agricultura familiar. Dentre as políticas ditas estaduais pelos extensionistas rurais, como o Compra Direta e o Terra Forte, houve divergência de ideias, pois foram consideradas como políticas estaduais mesmo sua origem sendo de ordem federal. Isto porque não mencionaram qualquer política estadual que são direcionadas aos agricultores familiares e que são referências a este público,

seja por não ter experiência na área, por desconhecer-la ou, ainda, por nunca ter ouvido alguém propagá-la. No geral, identificou-se a desconexão dos referências das políticas analisadas em termos de inclusão produtiva em relação as ideias e práticas dos extensionistas.

O Compra Direta é visto como uma política essencial principalmente para os agricultores que estão iniciando alguma atividade produtiva “que muitas vezes vieram de uma atividade que eles eram empregados e depois passaram a ser os empreendedores rurais” (EX16, 2018). Outro ponto fundamental é que os referidos agricultores têm a garantia de que o seu produto, pelo menos em parte, pode ser vendido para o mercado institucional. Isto significa o primeiro passo para a viabilidade do negócio familiar. As impressões detalhadas deste mediador podem ser conferidas na narrativa abaixo.

O Compra Direta é um braço muito forte para o produtor rural que inicia a sua atividade e tem ali minimamente uma base de sustento porque é um Programa que compra num preço justo, num preço de mercado e lhe garante a venda. Quando um produtor nos procura na piscicultura, por exemplo, para perguntar por onde ele tem que começar a atividade, a gente costumeiramente fala que o primeiro passo é encontrar quem vai comprar o peixe dele. Então, para nós, é uma força muito grande você ter a condição pública, o governo poder adquirir esse produto, pelo menos em parte, então isso ajuda bastante (EX16, 2018).

O Programa Terra Forte tem por objetivo apoiar e promover a modernização de empreendimentos coletivos agroindustriais em Projetos de Assentamento da Reforma Agrária, criados ou reconhecidos pelo Incra, em todo o território nacional. Não se tem menção explícita sobre conter o termo inclusão produtiva na legislação de tal política. No Tocantins, o Programa Terra Forte é coordenado pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Aquicultura (Seagro). Foi mais uma política com um referencial divergente. No discurso abaixo, que reflete as ideias de atores distintos, determinado mediador em um primeiro momento não tinha identificado o Programa Terra Forte como política pública estadual de inclusão para a agricultura familiar, embora num segundo momento voltou a citá-la no decorrer da entrevista. Numa verificação minuciosa, infere-se que nem todos os mediadores que citaram o Programa Terra Forte, as relacionaram com a temática inclusão produtiva.

Olha, infelizmente eu não tenho como lhe informar, não existe uma política que nasceu no estado que trabalhe o fomento, a não ser né, hoje nós temos aí o Terra Forte que é um Programa que trabalha a aquisição de máquinas agrícolas para as Prefeituras. Isso eu posso destacar que realmente é algo que o Estado tem trabalhado que é o acesso as máquinas agrícolas para as Prefeituras para que elas possam fornecer serviços de mecanização em pequenas propriedades. Então, isso é algo que nós entendemos que é importante e que tem acontecido. Para

além disso, algo que eu possa destacar a princípio não teria um outro destaque (EX01, 2018).

Desta narrativa, infere-se também que os mediadores tratam os beneficiários do referido Programa como todos os públicos da agricultura familiar, embora na finalidade do Terra Forte conste somente os assentados da reforma agrária, isso porque o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) é a instituição que media as ações desta política.

Segundo alguns entrevistados, o Programa Terra Forte foi a única política para a agricultura familiar que o estado criou nos últimos anos. Tal ação respaldou na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas para o sistema de produção dos agricultores familiares, como trator, grade, roçadeira, plantadeira e pulverizador que foram comprados para todas as prefeituras municipais que abrange o Tocantins.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao buscar entender em que medida os referenciais que orientam as políticas de inclusão produtiva convergem (ou não) com as ideias e as práticas dos extensionistas implicados nos processos de tradução das políticas públicas para os diferentes grupos de agricultores familiares, pode-se perceber que, apesar da mudança no “referencial” das políticas governamentais com vistas a incorporar a noção de inclusão produtiva, chega-se a conclusão que, na maioria das vezes, não coincide, com as ideias e práticas dos extensionistas envolvidos nos processos de intervenção sociotécnica junto aos agricultores familiares, o que acentua as desconexões entre as intenções das políticas de inclusão e seus efeitos.

De modo geral, verificou-se que no caso do Pronaf, os extensionistas a considera como uma política de “inclusão produtiva” com forte viés produtivista, embora em sua normativa não se faz menção. Trata-se, assim, de inferir que a própria política não se considera como política de inclusão. Por outro lado, as políticas sociais que se dizem de inclusão, não são reconhecidas pelos extensionistas, o que evidencia maior desconexão. Por sua vez, onde parece haver mais convergência são com as políticas de SAN, as quais tem um objetivo de inclusão mais claro e são reconhecidas pelos extensionistas como tal.

Isto nos leva a afirmar a existência de mais desconexões do que conexões entre o referencial das políticas públicas e as ideias e práticas dos mediadores. Por isso no título deste trabalho o prefixo “des” permanece entre parênteses no termo desconexão, pois das quatro políticas públicas mais citadas como promotoras de inclusão produtiva, apenas uma tem explicitamente em sua

legislação aspectos voltados para este fim, neste caso o PAA. Nas demais políticas não há menção explícita em suas respectivas legislações. Postula-se, assim, que os extensionistas rurais sustentam ideias distintas sobre inclusão produtiva devido as políticas para a agricultura familiar serem orientadas por diferentes referenciais de inclusão, o que força os mediadores a articulá-las e torná-las coerentes para o público beneficiário.

Agradecimentos

Agradecemos ao financiamento obtido pelo edital do Cnpq/Sescop nº 07/2018.

Referências

- ALVES, E. *Agricultura familiar prioridade da Embrapa*. Brasília: Embrapa, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/2rYjAEv>. Acesso em 10 out. 2018.
- AQUINO, J. R. & NASCIMENTO, C. A. A grande seca e as fontes de ocupação e renda das famílias rurais no Nordeste do Brasil (2011-2015). In: 57º Congresso De Economia, Administração e Sociologia Rural. Anais... Brasília/DF: SOBER, 2019. v. 1. pp. 1-16.
- AQUINO, J. R. et al. Articulação de políticas para a superação da pobreza rural: um estudo das interfaces entre o Programa Bolsa Família e as políticas de inclusão produtiva no Nordeste e no Sul do Brasil. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 48, n. 4, pp. 155-173, 2017.
- BLANDÓN, L. F. C. La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. *Papel Político*, Bogotá, v. 19, n. 2, pp. 435-458, 2014.
- BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, 2009a. Disponível em: <https://bit.ly/2CaewA2>. Acesso em: 26 jan. 2019.
- CAZELLA, A. A. et al. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Política & Sociedade*, Florianópolis, v. 15, n. especial, pp. 49-79, 2016.
- COELHO, F. M. G. *A arte das orientações técnicas no campo: concepções e métodos*. Viçosa: Ed. UFV, 2005.
- DEL GROSSI, M. Pobreza e extrema pobreza no Brasil rural. In: BUAINAIN, A. M. (org.). *A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas*. Brasília: IICA, v. 16, 2012. pp. 319-334.
- ESQUERDO, V. F. S. & BERGAMASCO, S. M. P. P. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, pp. 205-222, 2014.
- FAVARETO, A. *Entre chapadas e baixões do Matopiba: dinâmicas territoriais e impactos socioeconômicos na fronteira da expansão agropecuária no cerrado*. São Paulo: Prefixo Editorial, 2019.
- FRANÇA, D. M. C. *Políticas públicas de educação para a população do campo: uma análise do Pronacampo a partir da abordagem cognitiva*. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Curso de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.
- GAZOLLA, M. & SCHNEIDER, S. Qual fortalecimento da agricultura familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 51, pp. 45-68, 2013.
- GOTTWEIS, H. Rhetoric in policy making: Between logos, ethos, and pathos. In: FISCHER, F.; MILLER, G. (ed.). *Handbook of public policy: Theory, politics and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007, pp. 237-250.

- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Sociais - Desenvolvimento Agricultura e Sociedade) – Curso de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- GRISA, C. & PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In GRISA, C. & SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 155-180.
- GRISA, C. & SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, pp. 125-146, 2014.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2TEaeJu>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- JESSOP, B. The returns of the argumentative turn. *Critical Policy Studies*, London, v. 7, n. 4, pp.434-439, 2013.
- JOBERT, B. & MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.
- KAGEYAMA, A. & GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Revista Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 13, n. 3, pp. 537-559, 1983.
- LEAL, M. & GÖRGEN, F. S. *A Hora e a Vez de um Programa Camponês*. 2015.
- LUKIC, M. R. & TOMAZINI, C. As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2013.
- MAJONE, G. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- MEDINA, G; NOVAES, E. & TEIXEIRA, S. A. Desenvolvimento local em territórios empobrecidos: possibilidades de inclusão social e produtiva de produtores rurais. *Interações, Campo Grande*, v. 18, n. 1, pp. 27-40, 2017.
- MENESTRINHO, E. & PARENTE, T. G. O estudo das territorialidades dos povos tradicionais. *Brazilian Geographical Journal*, Uberlândia, v. 2, pp. 1-19, 2011.
- MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P; LEITE, S. P. (org.). *Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, 2011. pp. 221-251.
- MULLER, P. Esquisse d' une théorie du changement dans l' action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 55, pp. 155-187, 2005.
- MULLER, P. & YVES, S. A abordagem cognitiva das políticas públicas. In: MULLER, P. & SUREL, Y. (org.). *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002. pp. 44-50.
- NAVARRO, Z & PEDROSO, M. T. M. A agricultura familiar no Brasil: da promessa inicial aos impasses do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 45, pp. 6-17, 2014.
- NEVES, D. P. Políticas públicas: mediação e gestão de demandas sociais. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, v. 13, pp. 171-206, 2010.
- NIEDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In: DELGADO, G. C. & BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017, pp. 166-194.
- NIEDERLE, P. A; FIALHO, M. A. V. & CONTERATO, M. A. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil - aprendizados, esquecimentos e novidades. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, pp. 9-24, 2014.
- OLIVEIRA, N. M.; PIFFER, M. & STRASSBURG, U. As vozes do território do Tocantins no processo de desenvolvimento regional. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 5, n. 2, pp. 25-52, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3a7x3v5>. Acesso em 03 dez. 2018.

- FAO-ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA & INCRA- INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, 1994.
- PETARLY, R. R. et al. As possibilidades e desafios do Território Rural do Médio Araguaia para a inclusão produtiva. *DRd – Desenvolvimento Regional em debate*, Contestado, v. 6, n. 3, pp. 62-82, 2016.
- PICOLOTTO, E. L. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, pp. 63-84, 2014.
- PLOEG, J. D. et al. On regimes, novelties, niches and co-production. In: WISKERKE, J. S. C. & PLOEG, J. D. (ed). *Seeds of transition*. Assen: Royal van Gorcum, 2004, pp. 1-30.
- RADAELLI, C. M. Récit (policy narrative). In: BOUSSAGUET, L; JACQUOT, S. & RAVINET, P (ed). *Dictionnaire de Politiques Publiques*. 2. ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006. pp. 366-372.
- REGO, W. L. & PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. Unesp: São Paulo, 2013.
- ROE, E. M. *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham/London: Duke University Press, 1994.
- SABOURIN, E. Acesso aos mercados para a agricultura familiar: uma leitura pela reciprocidade e a economia solidária. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 45, pp. 30-43, 2014.
- SABOURIN, E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil. In: DELGADO, G. C. & BERGAMASCO, S. M. P. P. (org.). *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: MDA, 2017. p. 265-291.
- SABOURIN, E. & GRISA, C. (Orgs.). *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos, 2018.
- SCHMIDT, V. A. & RADAELLI, C. M. Policy change and discourse in Europe: conceptual and methodological issues. *West European Politics*, London, v. 27, n. 2, pp. 183-210, 2004.
- SCHNEIDER, S. Evolução e características da agricultura familiar no Brasil. *Revista da ALASRU Nueva Epoca*, Buenos Aires, v. 1, pp. 21-52, 2014.
- SOLDERA, D. *A instabilidade do referencial de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: uma análise das narrativas dualistas*. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- SOUSA, D. N. *Mediadores sociais e políticas públicas de inclusão produtiva da agricultura familiar no Tocantins: (des)conexões entre referenciais, ideias e práticas*. 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.
- SOUSA, D. N. & NIEDERLE, P. A. A produção científica brasileira sobre o que se entende por inclusão produtiva: um recorte temporal entre 2005 a 2016. *Revista Desenvolvimento Social*, Montes Claros, v. 1, pp. 15-32, 2018.
- SOUZA, F. V. F. Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 30, pp. 287-298, 2013.
- SUREL, Y. L'intégration européenne par l'approche cognitive et normative des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, Paris, v. 50, n. 2, pp. 235-254, 2000.
- WANDERLEY, M. N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 52, pp. 25-44, 2014.
- WEID, J. M. *Agricultura familiar: sustentando o insustentável?* Disponível em: <https://bit.ly/3fM3YKd>. Acesso em 17 de mar. 2020.

G 7845

7

Anna E...

Treasurer of...



A influência dos fundos de investimentos na formação do preço do trigo na Bolsa de Cereais de Chicago

The influence of investment funds in the formation of wheat price in the Chicago Board of Trade

Argemiro Luís Brum* | Daniel Knebel Baggio** | Francisca Mendonça de Souza*** Daniel Claudy da Silveira**** | Isoé Nicolas Schneider*****

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.003>

Recebido em 18 de novembro de 2020. Aceito em 16 de junho de 2021.

Resumo

Este artigo analisa a influência dos fundos na formação do preço futuro do trigo junto à Bolsa de Cereais de Chicago (CBOT). O objetivo principal é verificar em que níveis tais Fundos influenciam na formação de seus preços, e como isso ocorre, tomando-se o período de tempo entre 2006 a 2020. As análises são realizadas de correlações e regressões entre as variáveis preço futuro do trigo na CBOT e os diversos grupos de *traders* que negociam na Bolsa. Dentre os resultados obtidos, notou-se que cerca de 32% da cotação do trigo na CBOT seria explicado pela atuação conjunta dos fundos de investimento, dos especuladores e dos chamados negociadores que não precisam declarar as suas negociações, enquanto outros 25% são influenciados pela atuação dos investidores comerciais. Os resultados contribuem com achados empíricos relevantes que destacam a importância do movimento especulativo na formação de preços dos cereais e particularmente do trigo na CBOT, o qual repercute sobre os preços pagos aos produtores do cereal no Brasil.

Palavras-chave: Fundos de investimento; Trigo; Bolsa de Chicago; Cotações; Correlação.

Abstract

This article analyzes the influence of funds on the formation of the price of wheat with the Chicago Cereals Exchange (CBOT). The main objective is to verify at what levels such Funds influence the formation of their prices, and how this occurs, taking the time period between 2006 to 2020. The analyzes are carried out of correlations and regressions between the variables future price of wheat in the CBOT and the various groups of traders who trade on the exchange. Among the results obtained, it was noted that about 32% of the price of wheat in CBOT would be explained by the joint performance of investment funds, speculators and so-called negotiators who do not need to declare their negotiations, while another 25% are influenced by commercial investors. The results contribute to relevant empirical findings that highlight the importance of the speculative movement in the formation of prices of cereals and particularly of wheat at CBOT, which affects the prices paid to cereal producers in Brazil.

Keywords: Investment funds; Wheat; Chicago Stock Exchange; Quotations; Correlation.

* Professor titular junto ao PPGDR da UNIJUI, doutor em Economia Internacional pela EHESS de Paris (França). Endereço: Rua do Comércio, nº 3000, Bairro Universitário, CEP 98700-000 – Ijuí, RS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8763-9514>. E-mail: argelbrum@unijui.edu.br.

** Professor titular junto ao PPGDR da UNIJUI, doutor em Contabilidade e Finanças pela Universidade de Zaragoza-Espanha, e Professor do Programa de Gestão Estratégica de Organização/URI. Endereço: Rua do Comércio, nº 3000, Bairro Universitário, CEP 98700-000 – Ijuí, RS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6167-2682>. E-mail: danibaggio@gmail.com.

*** Professora de Pós-Graduação na UNIJUI, doutora em Estatística e Análise de Dados - Econometria pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL) – Portugal, Investigadora da Universidade da Beira Interior –UBI/Portugal. Endereço: Rua do Comércio, nº 3000, Bairro Universitário, CEP 98700-000 – Ijuí, RS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3011-0086>. E-mail: kikamatcom@gmail.com.

**** Professor de Economia da UNIJUI, doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), e Professor do Programa de Gestão Estratégica de Organização/URI Santo Ângelo. Endereço: Rua do Comércio, nº 3000, Bairro Universitário, CEP 98700-000 – Ijuí, RS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4379-6144>. E-mail: daniel.silveira@unijui.edu.br.

***** Mestre em Desenvolvimento Regional pela UNIJUI, doutorando pela Universidad de Zaragoza (Espanha). Endereço: Rua do Comércio, nº 3000, Bairro Universitário, CEP 98700-000 – Ijuí, RS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2806-5135>. E-mail: iso.nicolas@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

A cultura do trigo é uma das mais importantes atividades econômicas do setor agropecuário mundial. Sua produção vem crescendo anualmente, sendo que apenas entre 2018/19 e 2020/21 a mesma deverá receber um incremento de 5,4% ou 39,5 milhões de toneladas em termos globais. O comércio mundial deste cereal cresce ainda mais rápido, devendo atingir um aumento de 7,9% no mesmo período, para se estabelecer, em termos médios, em 185,8 milhões de toneladas em 2020/21.

Assim como as principais *commodities* negociadas no mercado mundial, o trigo igualmente tem sua comercialização balizada pelo comportamento de suas cotações em bolsa de mercadorias. No caso, na Bolsa de Cereais de Chicago (*CBOT*), nos EUA.

E, assim como as demais *commodities*, o cereal também vem assistindo mudanças importantes em sua estrutura de formação de preços na bolsa nas últimas décadas. De uma realidade mercadológica centrada na oferta, demanda, estoques, clima e políticas públicas, suas cotações em Chicago passaram a sofrer influência dos movimentos de compra e venda dos Fundos de Investimento. Tais movimentos, em quase sua totalidade meramente especulativos, embora importantes para oferecer liquidez aos negócios bursáteis, cada vez menos levam em consideração as questões clássicas inerentes ao mercado. Esta realidade influencia diretamente a formação dos preços junto aos produtores rurais do cereal em todo o mundo, dificultando a compreensão das tendências de mercado e a tomada de decisão de venda do cereal.

Neste contexto, o presente trabalho visa analisar a influência do movimento destes Fundos na compra e venda de contratos de trigo na *CBOT*e, por conseguinte, no estabelecimento de sua cotação diária. Estudos anteriores focaram na relação de outras *commodities* e os movimentos especulativos dos fundos e investimentos (BRUM *et al.*, 2019a; BRUM *et al.*, 2019b; BRUM *et al.*, 2019c; BRUM *et al.*, 2020; SOUZA *et al.*, 2020; CORREIA & LIMA, 2020; SILVEIRA *et al.*, 2019) sobre os mercados. Além disso, destacam-se os seguintes estudos que estudaram o impacto de determinadas variáveis nos preços futuros das *commodities* (COUTINHO FILHO, 2018; GALVÃO, 2015; HERREROS, BARROS & BENTES (2010); LISZBINSKI, 2020; MARGARIDO *et al.*, 2014; SOUZA *et al.*, 2020).

O objetivo central é detectar em que dimensão a ação comercial dos Fundos influencia na formação das cotações do trigo em Chicago em relação aos fatores clássicos presentes no mercado. Metodologicamente, os dados foram organizados e processados no software *SPSS 22.00*, sendo que para a análise e interpretação dos mesmos, inicialmente realizou-se a construção de gráficos para análise da evolução do preço do trigo e da quantidade de contratos negociados

pelos diferentes grupos investidores, resultando em uma análise descritiva e preliminar dos dados, semelhante à realizada no estudo de Herreros, Barros e Bentes (2010). Destaca-se a importância de estudar os fundos e investimentos e a sua influência na formação dos preços futuros das *commodities* agrícolas e na formação de poupança dos cidadãos (BAGGIO *et al.*, 2007; BAGGIO *et al.*, 2010; BAGGIO *et al.*, 2012; BAGGIO *et al.*, 2018; FERRUZ *et al.*, 2019; SCHNEIDER *et al.*, 2019, BAGGIO, *et al.*, 2019).

Em um segundo momento passou-se para a análise inferencial dos dados, a partir de análises de correlação e de regressão múltipla. Inicialmente realizou-se o coeficiente de correlação de *Pearson* (r) para verificar a associação entre as variáveis estudadas. O coeficiente de correlação de *Pearson* (r) mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados entre -1,0 e 1,0 inclusive, que reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados (LIRA, 2004; FIGUEIREDO FILHO & SILVA JÚNIOR, 2009). Enfim, realizou-se a análise de regressão múltipla, utilizando-se a variável preço futuro do trigo como dependente e todas as demais como variáveis independentes, visando verificar o poder explicativo das demais variáveis sobre a formação do preço futuro do cereal.

O presente artigo está dividido em três partes além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte destaca uma breve análise da economia do trigo no mundo e no Brasil. Na segunda parte tem-se, de forma integral, a metodologia utilizada para se obter as respostas ao problema posto e o objetivo central, assim como se apresenta as hipóteses levantadas. Na terceira parte, são apresentados os resultados obtidos com o estudo.

A ECONOMIA DO TRIGO: ASPECTOS MUNDIAIS E NO BRASIL

O trigo é uma cultura milenar, estando presente na alimentação humana pelo menos quatro mil anos antes de Cristo. Seu cultivo teria iniciado na Mesopotâmia, na região chamada de Crescente Fértil, área hoje compreendida entre o Egito e o Iraque. Rapidamente, com o avanço dos deslocamentos humanos pelo Planeta, o cereal foi acompanhando este movimento e se espalhou pelo mundo. Hoje é uma cultura imprescindível na alimentação humana, porém, muitas vezes igualmente é utilizado na composição de rações, para a alimentação animal.

A produção mundial de trigo passa a crescer rapidamente no século XX, na esteira da modernização agrícola que se inicia pelos EUA. Através dela a produtividade do cereal aumenta e as sementes são adaptadas a novas regiões de produção.

Nesta safra 2020/21 a produção global de trigo está sendo projetada em 770,5 milhões de toneladas. Os maiores produtores mundiais são a União Europeia (conjunto de 27 países europeus) e a China, ambos com 136 milhões de toneladas anuais cada um. Após, tem-se a Rússia com 78 milhões, os EUA com 50 milhões, o Canadá com 36 milhões, a Austrália com 28,5 milhões e a Ucrânia com 27 milhões de toneladas. Na América do Sul, a Argentina é o grande produtor com projeção de gerar 19,5 milhões de toneladas em 2020/21 (USDA, 2020).

O comércio mundial de trigo chega, em 2020, a 188 milhões de toneladas. Ou seja, do total mundial produzido, se comercializa entre as nações cerca de 24%. Dito de outra forma, 76% da produção mundial de trigo é consumida e/ou estocada no interior dos países produtores, enquanto outros 24% fazem parte do comércio mundial do cereal. Os maiores exportadores de trigo no mercado mundial são: Rússia, com 37,5 milhões de toneladas projetadas para o corrente ano comercial (2020/21); EUA com 26,5 milhões; União Europeia com 25,5 milhões; Canadá com 25 milhões; Austrália com 19 milhões; e Ucrânia com 18 milhões de toneladas. A Argentina igualmente é um importante exportador mundial, devendo alcançar 13,5 milhões de toneladas exportadas nesta temporada (USDA, 2020).

Já os principais importadores presentes no mercado mundial são especialmente países do mundo subdesenvolvido. Neste grupo, tem-se a África do Norte, com 29,6 milhões de toneladas, com o Egito sendo o maior importador individual do cereal (ao redor de 13 milhões de toneladas anuais), seguida do Sudeste Asiático com projeção de importar 26,4 milhões de toneladas nesta temporada. Em terceiro lugar tem-se o Oriente Médio, com 18 milhões de toneladas. Individualmente, ainda se destacam cinco países no mercado importador: a China, com 7 milhões de toneladas; o Brasil com 6,7 milhões; Bangladesh com 6,6 milhões; Japão com 5,6 milhões; e a Nigéria com 5,1 milhões de toneladas (USDA, 2020).

Neste contexto, a projeção para o ano comercial 2020/21, em termos mundiais, é de uma produção total de 770,5 milhões de toneladas, um consumo sob forma de ração animal ao redor de 134,6 milhões de toneladas, e o consumo humano em 616,3 milhões. Considerando que o ano inicia com estoques de passagem de 300 milhões de toneladas, sobram em estoque final (passagem para 2021/22) o total de 319,6 milhões de toneladas.

Por sua vez, os preços internacionais do trigo têm, igualmente, na Bolsa de Cereais de Chicago (*CBOT*) sua referência principal. Na mesma, a cotação para o primeiro mês, em meados de setembro de 2020, estava ao redor de US\$ 5,45/*bushel*, sendo que um *bushel* de trigo equivale a 27,21 quilos. Ao câmbio daquele momento, o equivalente a um saco de 60 quilos (medida

usada no Brasil) valia R\$ 63,45. Como já analisado em artigos anteriores (BAGGIO *et al.* 2019 e SOUZA, *et al.*, 2020; BRUM *et al.* 2019a; BRUM *et al.* 2019b; BRUM *et al.* 2019c e BRUM *et al.* 2020) também neste mercado, desde meados dos anos de 1990, os fundos de investimento passaram a atuar de forma importante, em caráter especulativo, gerando alterações na características do mercado, pois a lógica comercial sustentada pela oferta, demanda, estoques e clima nas regiões de produção perde espaço na explicação do comportamento das cotações, sendo substituída em boa parte pela ação especulativa destes fundos. Tema este que será o objeto central deste artigo.

No Brasil, o trigo chegou com a colonização portuguesa, ainda no início do século XVI. Sua produção sempre foi, basicamente, para o consumo humano, sendo o cereal o produto central por onde se consolidou a chamada modernização agrícola brasileira, no bojo da Revolução Verde, a partir da década de 1950 (BRUM, 1988).

Apesar dos esforços do Estado brasileiro durante o auge desta modernização (1950 a 1980), o Brasil jamais conseguiu a autossuficiência em trigo, acabando por se tornar um dos maiores importadores individuais do cereal desde então.

Os dois maiores Estados produtores de trigo no Brasil são o Paraná e o Rio Grande do Sul. Os dois, somados, representam 88% da produção prevista para 2020. Esta participação já foi maior, tendo atingido a 90,6% em 2011. Isto representa, nas projeções para 2020, um total de 3,28 milhões de toneladas no Paraná e 2,7 milhões no Rio Grande do Sul, sobre um total esperado no Brasil de 6,81 milhões de toneladas.

A partir de 1950, portanto, a área semeada com trigo no Brasil, impulsionada pelos programas de apoios estatais, avançou significativamente, atingindo seu auge em 1986, com 3,9 milhões de hectares. A produtividade média nacional nunca foi significativa neste período, tendo atingido seu máximo em 1987 com 1.786 quilos/hectare (29,8 sacos/hectare). Esta realidade, somada a preços relativamente baixos pagos aos produtores rurais, aos riscos constantes gerados pelo clima do sul do país e, especialmente, a retirada do apoio oficial à triticultura a partir de 1990, levou a uma redução significativa na área semeada com o cereal a partir de 1987, com a mesma chegando a apenas 1,03 milhão de hectares em 1994. Apenas em 2002 esta área volta a superar novamente os 2 milhões de hectares (2,05 milhões), evoluindo em alguns momentos até 2,7 milhões de hectares, tendo a safra de 2020 alcançado 2,3 milhões de hectares semeados. Neste período a contar de 2002, entretanto, o avanço da tecnologia de produção permitiu um aumento importante na produtividade média do cereal, especialmente no sul do país. A mesma chega a atingir 2.736 quilos/hectare (45,6 sacos/hectare) em 2010

e o recorde de 3.175 quilos/hectare (52,9 sacos/hectare) em 2016, sendo que neste ano, o Paraná registrou 52,3 sacos/hectare e o Rio Grande do Sul 53,6 sacos/hectare. Para a safra 2020 a expectativa é de uma produtividade média de 2.928 quilos/hectare (48,8 sacos/hectare) (CONAB, 2020). Assim, a redução na área semeada é compensada largamente pelo aumento da produtividade média nas duas últimas décadas, fato que mantém a produção brasileira entre 5,5 e 6,5 milhões de toneladas em condições normais de clima.

Tanto é verdade que se o país tivesse mantido a produtividade recorde atingida no período de 1950 a 1998, que foi de 1.786 quilos em 1987, a produção final esperada para 2020 seria de apenas 4,16 milhões de toneladas, ou seja, 39% a menos do que o volume realmente projetado.

Dito isso, o país ainda precisa importar anualmente entre 6 a 7 milhões de toneladas, já que o consumo nacional de trigo gira entre 10,5 e 12,5 milhões de toneladas, dependendo da situação econômica interna. Estas importações vêm particularmente da Argentina, a qual fornece entre 80 a 90% do trigo que o Brasil compra no exterior anualmente. É neste contexto que as cotações na *CBOT* impactam na economia do trigo brasileiro, já que a Argentina o exporta baseada nas cotações daquela Bolsa. Além deste, outro elemento fundamental para definir o preço interno do cereal é o câmbio, pois uma desvalorização do Real eleva o preço de importação, implicando, geralmente, em melhor preço ao trigo de qualidade superior produzido no Brasil. Esta realidade está cristalizada, por exemplo, neste ano de 2020 no país.

Todavia, o tema central deste artigo sendo os efeitos da atuação dos fundos de investimento nas cotações do trigo na *CBOT*, a questão cambial e outros elementos que interferem na formação do preço do trigo brasileiro não serão aqui objeto de análise, ficando para um trabalho posterior.

METODOLOGIA

Para cumprir os objetivos propostos neste estudo os dados foram coletados na base de dados da *Commodities Futures Trading Commission (CFTC)*, correspondentes ao período de 03/01/2006 a 28/07/2020, junto às seguintes categorias de *traders*: “*non-commercial traders*”, “*non-commercial spread traders*”, “*small traders*, *commercial traders*” e os “*Commodity Index Traders*” (CITs). Além disso, utilizou-se, para o mesmo período, a cotação histórica do trigo na *CBOT*.

A CFTC classifica os *traders* em dois grupos: “*non-commercial traders*” e “*commercial traders*”. A diferença básica entre os dois grupos está relacionada com o nível de influência que cada um exerce sobre a formação de preços futuros, assim como em relação a declaração diária de suas posições mantidas em aberto (*open interest*).

O primeiro grupo é composto pelos “*non-commercial traders*”, os “*non-commercial spread traders*” e os “*small traders*”. Os “*non-commercial traders*” e os “*non-commercial spread traders*” são compostos, em grande parte, pelos fundos de *hedge* e pelos fundos de *commodities* que, classificados como “*large speculators*” (grandes especuladores), são obrigados, pelas normas da CFTC, a declarar as posições assumidas nos pregões diários.

Os “*small traders*” não precisam declarar suas posições, uma vez que, sendo considerados como pequenos especuladores, a sua participação não tem grande influência na determinação dos preços.

No segundo grupo encontram-se os “*commercial traders*”, que utilizam contratos futuros para realizar *hedging* visando proteger-se do risco ou prejuízo. Do mesmo modo que os “*large speculators*”, os “*commercial traders*” são obrigados a declarar suas posições assumidas diariamente.

Além disso, existem os *CIT's*, os quais compõem suas carteiras por uma cesta de setores importantes da economia mundial, ponderados pela importância que os mesmos representam na economia global. Dentre eles tem-se a energia, os metais industriais, os metais preciosos, a agricultura e a pecuária. A partir de 2006, a CFTC passou a incluir em seus relatórios semanais a informação relacionada a posição assumida pelos *CIT's* em 12 *commodities* agrícolas. Anteriormente, essas informações eram incluídas junto aos dos “*commercial traders*”. Entretanto, a partir de reclamações de agentes do mercado e investigações do Congresso Americano sobre transparência das informações que não incluíam as posições especulativas dos fundos de investimento, a CFTC foi forçada a incluir, em seus relatórios semanais, o volume de contratos abertos *long* (comprados) e *short* (vendidos) assumidos pelos *CIT's* (HERREROS, BARROS & BENTES, 2010). Destaca-se que os registros sobre o trigo passaram a ser feitos, nesta nova modalidade, a partir da data do 03/01/2006 na CFTC. Portanto, o presente artigo utilizou toda a série histórica desta variável.

A CFTC publica os relatórios do *Commitments of Traders (COT)* para ajudar o público a compreender a dinâmica do mercado. Especificamente, os relatórios do *COT* fornecem uma análise da participação aberta, a cada terça-feira, para futuros e opções em mercados futuros, nos quais 20 ou mais comerciantes detêm posições iguais ou acima dos níveis de relatórios estabelecidos pela CFTC (CFTC, 2019).

A CFTC não identifica as razões específicas para as posições dos comerciantes e, portanto, essa informação não leva em consideração as classificações do *trader*. Na prática, isso significa, por exemplo, que os dados de posição de um negociante classificado na categoria “produtor/comerciante/processador/usuário”, para uma mercadoria em particular, incluirão todas

as suas posições naquela mercadoria, independentemente se a posição é de hedge ou especulação (CFTC, 2019).

Os dados agregados referentes às posições reportadas são publicados pela CFTC em seus relatórios semanais de Compromissos de Comerciantes. Os dados são agregados para proteger a identidade de qualquer comerciante “reportável” individual (CFTC, 2019).

Uma vez que os negociantes frequentemente carregam posições de futuros, através de mais de um corretor, e controlam ou têm interesse financeiro em mais de uma conta, a Comissão obtém rotineiramente informações que permitem agregar contas relacionadas (CFTC, 2019). Assim, para a realização do presente estudo, utilizaram-se as seguintes variáveis:

Quadro 01 - Variáveis utilizadas para o desenvolvimento da pesquisa.

| Variável | Nome Original | Nome Traduzido | Expressão Utilizada |
|----------|-------------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| Var1 | No Commercial Position Long | Não-Comerciais Long | NComm_Positions_Long_All_NoCIT |
| Var2 | No Commercial Position Short | Não-Comerciais Short | NComm_Positions_Short_All_NoCIT |
| Var3 | No Commercial Position Spread | Não-Comerciais Spread | NComm_Positions_Spread_All_NoCIT |
| Var4 | Commercial Position Long | Comerciais Long | Comm_Positions_Long_All_NoCIT |
| Var5 | Commercial Position Short | Comerciais Short | Comm_Positions_Short_All_NoCIT |
| Var6 | No Report Position Long | Não-Declaram Long | NonRept_Positions_Long_All |
| Var7 | No Report Position Short | Não-Declaram Short | NonRept_Positions_Short_All |
| Var8 | CIT Position Long | CIT Long | CIT_Positions_Long_All |
| Var9 | CIT Position Short | CIT Short | CIT_Positions_Short_All |

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de informações da CFTC.

Além destas variáveis, utilizou-se também o preço futuro do trigo na *CBOT* como variável. Os dados utilizados referem-se à quantidade de contratos diários negociados, com periodicidade semanal, ou seja, foram utilizadas as quantidades de contratos negociados a cada terça-feira para cada grupo de investidores. Com relação ao preço do trigo, utilizou-se o preço de fechamento do cereal na Bolsa de Cereais de Chicago, correspondente a toda terça-feira de cada semana.

Os dados foram organizados e processados no software *SPSS 22.00*. Para a análise e interpretação dos dados, inicialmente realizou-se a construção de gráficos para análise da evolução do preço do trigo e da quantidade de contratos negociados pelos diferentes grupos investidores, resultando em uma

análise descritiva e preliminar dos dados, semelhante à realizada no estudo de Herreros, Barros e Bentes (2010).

Em um segundo momento passou-se para a análise inferencial dos dados, a partir de análises de correlação e de regressão múltipla. Inicialmente realizou-se o coeficiente de correlação de *Pearson* (r) para verificar a associação entre as variáveis estudadas. O coeficiente de correlação de *Pearson* (r) mede o grau da correlação linear entre duas variáveis quantitativas. É um índice adimensional com valores situados entre -1,0 e 1,0 inclusive, que reflete a intensidade de uma relação linear entre dois conjuntos de dados (LIRA, 2004; FIGUEIREDO FILHO & SILVA JÚNIOR, 2009). Os intervalos e a intensidade da correlação linear podem ser observados no quadro a seguir.

Quadro 02 - Intervalos de intensidade da correlação linear.

| Intervalo de correlação (+ ou -) | Interpretação |
|----------------------------------|------------------------|
| 0.00 a 0.19 | Correlação bem fraca |
| 0.20 a 0.39 | Correlação fraca |
| 0.40 a 0.69 | Correlação moderada |
| 0.70 a 0.89 | Correlação forte |
| 0.90 a 1.00 | Correlação muito forte |

Fonte: elaborado pelos autores, adaptado de Callegari-Jacques (2003, p. 90).

Em um terceiro momento realizou-se a análise de regressão múltipla, utilizando-se a variável preço futuro do trigo como dependente e todas as demais como variáveis independentes, visando verificar o poder explicativo das demais variáveis sobre a formação do preço futuro do cereal. A partir da regressão linear foi possível compreender a influência de cada variável no modelo explicativo e, por meio do coeficiente de determinação R^2 e do coeficiente de determinação ajustado, indicar quanto o modelo foi capaz de explicar de acordo com os dados utilizados (CAMERON, 1993; SELL, 2005; MONTGOMERY et al., 2006). O R^2 poderá variar entre 0 e 1, indicando, em percentagem, o quanto o modelo consegue explicar os valores observados. Quanto maior o R^2 , mais explicativo é o modelo (CORRAR, PAULO & DIAS FILHO, 2009).

Igualmente, realizou-se uma análise de regressão a partir da estimação *stepwise*, que se refere ao método que possibilita examinar a contribuição adicional de cada variável independente do modelo, pois cada variável é considerada para inclusão antes do desenvolvimento da equação (HAIR JR. et al. 2005; CORRAR, PAULO e DIAS FILHO, 2009). Neste contexto, buscou-se responder as seguintes hipóteses:

Quadro 03 – Hipóteses a serem verificadas.

| Número | Hipótese |
|--------|--|
| H1: | Os grupos de investidores “Não Comerciais <i>short</i> ” impactam negativamente no preço futuro do trigo |
| H2: | Os grupos de investidores “Não Comerciais <i>long</i> ” impactam positivamente no preço futuro do trigo |
| H3: | Os grupos de investidores “Comerciais <i>long</i> ” impactam positivamente no preço futuro do trigo |
| H4: | Os grupos de investidores “Comerciais <i>short</i> ” impactam negativamente no preço futuro do trigo |
| H5: | Os grupos de investidores “CIT <i>short</i> ” impactam negativamente no preço futuro do trigo |
| H6: | Os grupos de investidores “CIT <i>long</i> ” impactam positivamente no preço futuro do trigo |

Fonte: elaborado pelos autores.

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

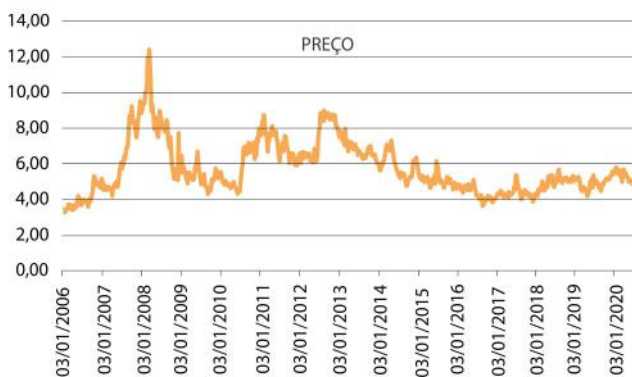
Os resultados do presente estudo são apresentados em dois momentos. Inicialmente uma apresentação da evolução histórica dos preços futuros do trigo, desde o ano de 2006 até finais de julho de 2020 e suas relações com os contratos negociados pelos diferentes grupos de investidores denominados na metodologia. Em um segundo momento se busca analisar, a partir de modelos de regressão, o impacto dos grupos de investidores na formação do preço futuro do trigo.

O gráfico 1 apresenta a evolução do preço do trigo ao longo dos últimos 14 anos. É perceptível que o preço futuro do trigo tem percorrido um horizonte de preço entre US\$ 3,28 e US\$ 12,44/*bushel*. O preço médio alcançado ao longo dos 14 anos foi de US\$ 5,73/*bushel*, sendo que nos últimos cinco anos da série histórica o preço oscilou na faixa de US\$ 4,00 a US\$ 6,00, apresentando um movimento lateralista-altista. A tendência do gráfico para o período é lateralista, mesmo que o recorte temporal de maior oscilação dos preços tenha ocorrido entre os anos de 2007 e 2013. Verifica-se ainda que a partir do ano de 2013 a *commodity* passou para uma tendência de baixa do seu preço futuro, mesmo que no longo prazo o gráfico apresente uma evolução lateralista do preço.

O forte aumento dos preços do trigo, assim como das demais *commodities*, entre 2007 e 2008, é reflexo dos efeitos da crise econômico-financeira do período. A mesma provocou uma quebra significativa dos agentes do sistema financeiro mundial, atingindo a economia real. Com isso, os Estados se viram obrigados a injetarem recursos públicos na economia, procurando socorrer, mesmo que parcialmente, tais agentes, assim como a economia de forma geral. Além disso, outra medida de apoio à economia foi a redução das taxas dos juros básicos a praticamente zero, fato que levou os Fundos de Investimento a

venderem posições nos mercados de títulos públicos e dos títulos do Tesouro, transferindo estes recursos para aplicações significativas nos mercados futuros de *commodities*, dentre elas o trigo.

Gráfico 1: Evolução das cotações do trigo na CBOT (em US\$/bushel)



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da CBOT.

No momento em que se analisa a relação existente entre os grupos de investidores e o preço futuro do trigo, verifica-se associações positivas e negativas entre eles, como pode ser observado no quadro 04, contendo os índices de correlações.

Quadro 04: Correlação entre os grupos de investidores e o preço futuro do trigo.

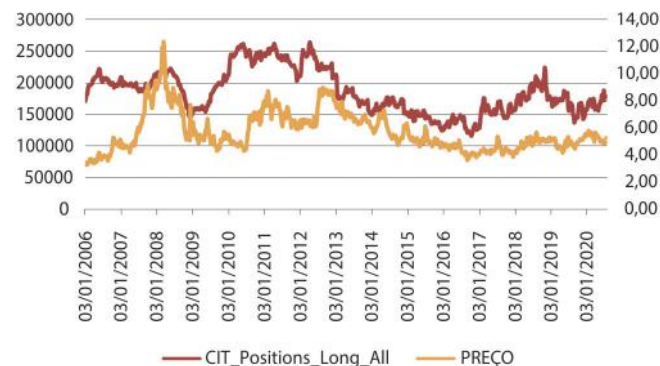
| Variáveis | Trigo Futuro | NCPL | NCPS | NCPSP | CPL | CPS | NRPL | NRPS | CITPL | CITPS |
|--------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| Trigo Futuro | 1,000 | | | | | | | | | |
| NCPL | 0,019 | 1,000 | | | | | | | | |
| NCPS | -0,384 | 0,516 | 1,000 | | | | | | | |
| NCPSP | 0,002 | 0,524 | 0,269 | 1,000 | | | | | | |
| CPL | -0,314 | 0,548 | 0,723 | 0,554 | 1,000 | | | | | |
| CPS | 0,419 | 0,032 | -0,592 | 0,018 | -0,093 | 1,000 | | | | |
| NRPL | -0,052 | 0,468 | 0,512 | 0,360 | 0,663 | 0,131 | 1,000 | | | |
| NRPS | 0,436 | -0,142 | -0,485 | -0,104 | -0,176 | 0,740 | 0,187 | 1,000 | | |
| CITPL | 0,460 | -0,247 | -0,480 | -0,151 | -0,270 | 0,770 | -0,037 | 0,679 | 1,000 | |
| CITPS | 0,095 | 0,204 | 0,082 | 0,579 | 0,255 | -0,069 | -0,006 | -0,262 | 0,109 | 1,000 |

*Trigo Futuro = Preço do Trigo Futuro; NCPL = NComm_Positions_Long_All_NoCIT; NCPS = NComm_Positions_Short_All_NoCIT; CPL = Comm_Positions_Long_All_NoCIT; CPS = Comm_Positions_Short_All_NoCIT; NCPSP = NComm_Positions_Spread_All_NoCIT; NRPL = NonRept_Positions_Long_All; NRPS = NonRept_Positions_Short_All; CITPL = CIT_Positions_Long_All; CITPS = CIT_Positions_Short_All.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de dados da CBOT e da CFIC.

Destaca-se a associação positiva entre a variável preço futuro do trigo e o grupo de investidores “*CIT Positions Long*”, com um índice de correlação moderado de 0,460. O mesmo pode ser observado ao longo da evolução do volume de contratos “*CIT Positions Long*” e o preço futuro do trigo, apresentando um comportamento similar ao longo dos 14 anos estudado (ver gráfico 2). Portanto, é possível verificar que o contrato negociado por este grupo de investidores acompanha o comportamento dos preços futuros do trigo.

Gráfico 2: Relação entre o volume de contratos “*CIT Positions Long*” e as cotações do trigo na CBOT (em US\$/bushel)



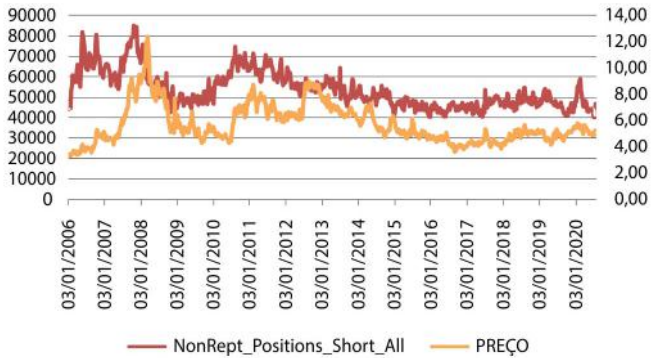
Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da CBOT e da CFTC.

A mesma associação pode ser observada nas variáveis “*NonRept_Positions_Short_All*” e “*Comm_Positions_Short_All_NoCIT*”, já que ambos apresentaram índices de correlação positivos e moderados, respectivamente de 0,436 e 0,419. A relação da evolução do preço futuro do trigo e a variável “*NonRept_Positions_Short_All*” pode ser observada no gráfico 03.

Com relação as associações negativas, destacam-se as variáveis “*No Commercial Position Short*” e “*Commercial Position Long*”, com índices de correlação de -0,384 e -0,314, respectivamente, que podem ser verificadas nos gráficos 04 e 05 a seguir.

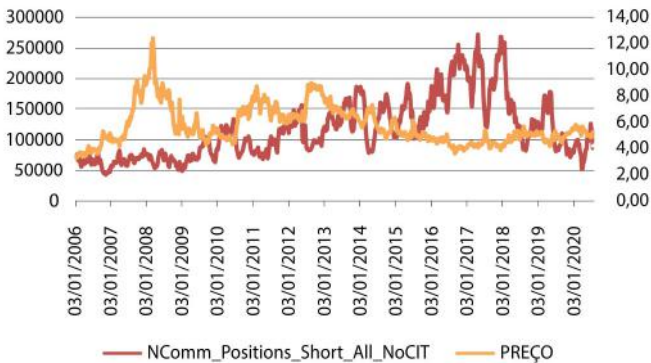
Importante destacar a evolução histórica dos preços e da quantidade de contratos negociados podem ser observados tanto no gráfico 4 (anterior) e no gráfico 5 (a seguir).

Gráfico 3: Relação entre o volume de contratos “NonRept_Positions_Short_All” e as cotações do trigo na CBOT (US\$/bushel)



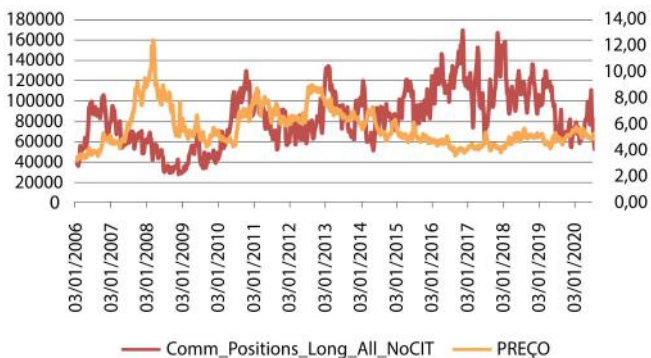
Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da CBOT e da CFTC.

Gráfico 4: Relação entre o volume de contratos “NComm_Positions_Short_All_NoCIT” e as cotações do trigo na CBOT (US\$/bushel).



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da CBOT e da CFTC.

Gráfico 5: Relação entre o volume de contratos “Comm_Positions_Long_All_NoCIT” e as cotações do trigo na CBOT (US\$/bushel).



Fonte: elaborado pelos autores, com base nos dados da CBOT e da CFTC.

Por sua vez, a partir dos modelos de regressão obtidos via *stepwise*, apresenta-se de que maneira os grupos de investidores explicam a formação do preço futuro do trigo. No quadro 5 se observa, a partir das R^2 dos modelos, o poder de explicação de cada um dos cinco modelos propostos. Destaca-se que a variável “*CIT_Positions_Long*” foi a que apresentou o maior poder de explicação, confirmando o que foi previamente verificado por meio dos índices de correlações. Ela esteve presente em todos os cinco modelos definidos, fato esse que comprova o impacto dessa variável no preço futuro do trigo.

Destaca-se que o melhor modelo explicativo obtido se refere ao quinto modelo, com uma R^2 de 0,387, ou seja, um modelo que explica cerca de 38% o preço futuro do trigo. Em comparação com outros estudos realizados de formação do preço do grão da soja, do óleo de soja, do farelo de soja e do milho (BRUM, *et al.* 2019a; BRUM, *et al.* 2019b; BRUM, *et al.* 2019c e BRUM, *et al.* 2020 e SOUZA, *et al.* 2020), esta commodity foi a que apresentou o mais baixo modelo explicativo. Fato este que comprova que os grupos de investidores impactam na formação do preço futuro do trigo, porém, outras variáveis possuem uma importância ainda mais elevada.

Ao levar em consideração somente a variável “*CIT_Positions_Long*”, ela sozinha explica cerca de 21% o preço futuro do trigo e, ao incluir mais quatro variáveis (“*Comm_Positions_Long*”, “*Ncomm_Positions_Long*”, “*NonRept_*

Quadro 5: Modelos de regressões a partir do método *stepwise*.

| Modelos | | Beta | t | Sig | Z | Sig. | R ² | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|----------|---------------------------------------|-------|---------|------|---------|-------|----------------|----------|-------------|--|--------|------|---------|-------|------|-------------------------------|------|--------|------|--------------------------------------|-------|--------|------|----------|-------------|--|-------|------|---------|-------|------|-------------------------------|------|--------|------|--------------------------------------|-------|---------|------|---------------------------------------|--|-------|------|----------|-------------|--|-------|------|---------|-------|------|-------------------------------|------|-------|------|--------------------------------------|-------|---------|------|---------------------------------------|------|-------|------|------------------------------------|------|-------|------|----------|-------------|--|-------|------|--------|-------|------|-------------------------------|------|-------|------|--------------------------------------|-------|---------|------|---------------------------------------|------|-------|------|------------------------------------|------|-------|------|
| Modelo 1 | (Constante) | | 8,420 | ,000 | 203,986 | 0,000 | ,212 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,460 | 14,282 | ,000 | | | | Modelo 2 | (Constante) | | 10,619 | ,000 | 126,607 | 0,000 | ,250 | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,405 | 12,401 | ,000 | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,204 | -6,246 | ,000 | Modelo 3 | (Constante) | | 6,677 | ,000 | 123,060 | 0,000 | ,328 | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,441 | 14,132 | ,000 | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,378 | -10,461 | ,000 | <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | | 9,337 | ,000 | Modelo 4 | (Constante) | | 4,263 | ,000 | 103,381 | 0,000 | ,354 | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,291 | 7,104 | ,000 | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,376 | -10,609 | ,000 | <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | ,328 | 9,313 | ,000 | <i>NonRept_Positions_Short_All</i> | ,219 | 5,489 | ,000 | Modelo 5 | (Constante) | | 3,325 | ,001 | 95,232 | 0,000 | ,387 | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,150 | 3,280 | ,001 | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,429 | -12,075 | ,000 | <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | ,297 | 8,560 | ,000 | <i>NonRept_Positions_Short_All</i> | ,359 | 8,047 | ,000 |
| Modelo 2 | (Constante) | | 10,619 | ,000 | 126,607 | 0,000 | ,250 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,405 | 12,401 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,204 | -6,246 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Modelo 3 | (Constante) | | 6,677 | ,000 | 123,060 | 0,000 | ,328 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,441 | 14,132 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,378 | -10,461 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | | 9,337 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Modelo 4 | (Constante) | | 4,263 | ,000 | 103,381 | 0,000 | ,354 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,291 | 7,104 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,376 | -10,609 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | ,328 | 9,313 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>NonRept_Positions_Short_All</i> | ,219 | 5,489 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Modelo 5 | (Constante) | | 3,325 | ,001 | 95,232 | 0,000 | ,387 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,150 | 3,280 | ,001 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,429 | -12,075 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | ,297 | 8,560 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>NonRept_Positions_Short_All</i> | ,359 | 8,047 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | <i>CIT_Positions_Short_All</i> | ,222 | 6,391 | ,000 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fonte: resultado da pesquisa com base em dados da CBOT e CFTC.

Positions_Short” e “*CIT_Positions_Short*”) o poder explicativo do modelo salta para 38,7%.

No momento em que se analisa separadamente somente o grupo de investidores relacionado aos fundos de investimento, os *CIT*, é possível observar que o R^2 do modelo é de 0,214. Além disso, a variável “*CIT_Positions_Short*” não é significativa a um nível de 5%, portanto, o modelo a seguir demonstra que somente a variável “*CIT_Positions_Long*” impacta positivamente no preço futuro do trigo e é estatisticamente significativa a um nível de 1%.

Quadro 6: Importância dos *CIT*'s na explicação do preço futuro do trigo.

| Variáveis | Beta | T | Sig. | Z | Sig. | R ² |
|--------------------------------|------|--------|------|---------|-------|----------------|
| (Constante) | | 7,860 | ,000 | 103,118 | 0,000 | ,214 |
| <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,455 | 14,052 | ,000 | | | |
| <i>CIT_Positions_Short_All</i> | ,046 | 1,409 | ,159 | | | |

Fonte: resultado da pesquisa com base em dados da CBOT e CFTC.

Ao agregar os outros grupos de investidores, conhecidos como especuladores, ou seja, os que não precisam declarar as suas informações, e os grupos não comerciais, a R^2 do modelo se amplia para um nível de 0,328, ou seja, cerca de 32% do preço do trigo pode ser explicado pela atuação dos fundos de investimento, especuladores e negociadores que não precisam declarar as suas negociações, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 7: Importância dos *CIT*'s, especuladores e não-comerciais na explicação do preço futuro do trigo.

| Variáveis | Beta | t | Sig. | Z | Sig. | R ² |
|---|-------|--------|------|--------|-------|----------------|
| (Constante) | | 4,788 | ,000 | 52,604 | 0,000 | ,328 |
| <i>NComm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | ,285 | 7,089 | ,000 | | | |
| <i>NComm_Positions_Short_All_NoCIT</i> | -,282 | -5,585 | ,000 | | | |
| <i>NComm_Positions_Spread_All_NoCIT</i> | -,090 | -1,902 | ,058 | | | |
| <i>NonRept_Positions_Long_All</i> | -,047 | -1,029 | ,304 | | | |
| <i>NonRept_Positions_Short_All</i> | ,247 | 4,253 | ,000 | | | |
| <i>CIT_Positions_Long_All</i> | ,196 | 3,889 | ,000 | | | |
| <i>CIT_Positions_Short_All</i> | ,155 | 3,310 | ,001 | | | |

Fonte: resultado da pesquisa com base nos dados da CBOT e da CFTC.

No momento em que se analisam os grupos de investidores comerciais, formados por “*Comm_Positions_Long_All_NoCIT*” e “*Comm_Positions_Short_All_NoCIT*”, nota-se que eles apresentam uma R^2 de 25,2%, valor esse muito próximo dos fundos de investimento.

Quadro 8: Importância dos grupos de investidores comerciais na explicação do preço futuro do trigo.

| Variáveis | Beta | T | Sig. | Z | Sig. | R ² |
|---------------------------------------|-------|--------|------|---------|-------|----------------|
| (Constante) | | 21,547 | ,000 | 127,407 | 0,000 | ,252 |
| <i>Comm_Positions_Long_All_NoCIT</i> | -,277 | -8,778 | ,000 | | | |
| <i>Comm_Positions_Short_All_NoCIT</i> | ,393 | 12,459 | ,000 | | | |

Fonte: resultado da pesquisa com base nos dados da CBOT e da CFTC.

Portanto, analisando-se os resultados apresentados, sistematiza-se os mesmos sobre as hipóteses lançadas no quadro 9 a seguir.

Enfim, conforme as hipóteses elencadas para análise e verificação, a hipótese aceita é correspondente apenas a *H6*: ou seja, os grupos de investidores “*CIT long*” impactam positivamente no preço futuro do trigo.

Quadro 9: Resultado das hipóteses estudadas.

| Número | Hipótese | Resultado |
|--------|---|-----------|
| H1: | Os grupos de investidores “ <i>Não-Comerciais short</i> ” impactam negativamente no preço futuro do trigo | Rejeitado |
| H2: | Os grupos de investidores “ <i>Não-Comerciais long</i> ” impactam positivamente no preço futuro do trigo | Rejeitado |
| H3: | Os grupos de investidores “ <i>Comerciais long</i> ” impactam positivamente no preço futuro do trigo | Rejeitada |
| H4: | Os grupos de investidores “ <i>Comerciais short</i> ” impactam negativamente no preço futuro do trigo | Rejeitada |
| H5: | Os grupos de investidores “ <i>CIT short</i> ” impactam negativamente no preço futuro do trigo | Rejeitada |

Fonte: elaborado pelos autores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de conclusão, tem-se que o grupo de investidores “*CIT Positions Long*” tem uma correlação de 0,460 em relação as cotações do trigo em Chicago. Ou seja, tais cotações acompanham o volume de contratos negociados por este grupo de investidores de maneira praticamente direta. O mesmo pode ser observado com os grupos “*NonRept Positions Short All*” e “*Comm Positions Short All NoCIT*”, ambos com correlação respectiva de 0,436 e 0,419.

No que diz respeito aos modelos de regressões, o estudo demonstrou que o quinto modelo estruturado explica em 38% o preço futuro do trigo, sendo ele o de maior efeito explicativo. Todavia, em relação a estudos similares feitos com outras commodities, como soja, farelo de soja, óleo de soja e milho, é para o trigo que o modelo em questão apresenta o mais baixo nível de explicação, indicando que há outras variáveis impactando de forma mais relevante o preço do cereal na *CBOT*. Vale ainda destacar que, das variáveis que compõem o quinto modelo, a “*CIT Positions Long*” sozinha explica 21% o comportamento das cotações do trigo em Chicago, corroborando sua importância quando na análise das correlações.

Por outro lado, enquanto a variável “*CIT Positions Short*” não se mostrou significativa, cerca de 32% do preço do trigo em Chicago seria explicado pela atuação conjunta dos fundos de investimento, dos especuladores e dos chamados negociadores que não precisam declarar as suas negociações.

Quanto a atuação dos investidores comerciais, os mesmos apresentam uma influência de 25% no comportamento do preço do trigo em Chicago, indicando que os mesmos estão praticamente nos mesmos níveis de influência que os fundos de investimento.

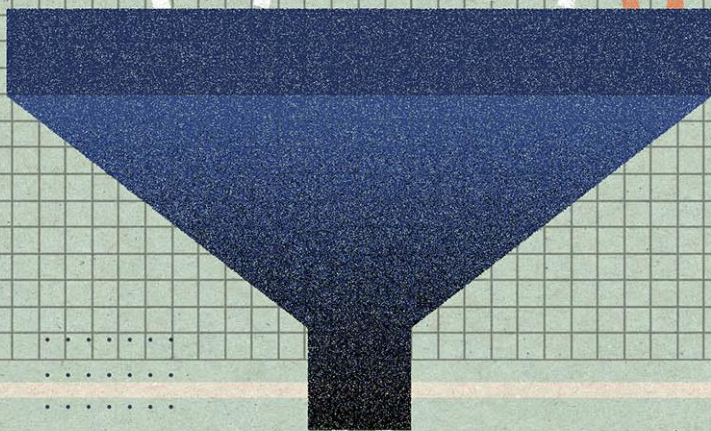
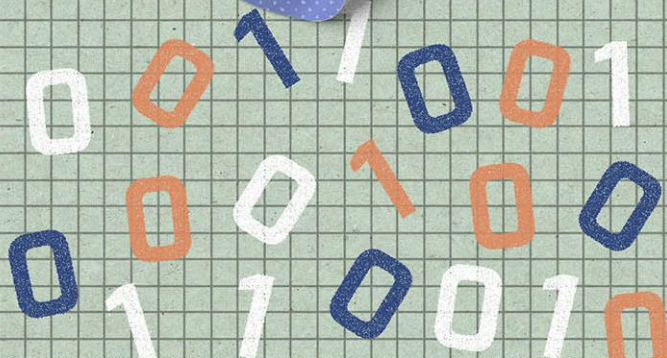
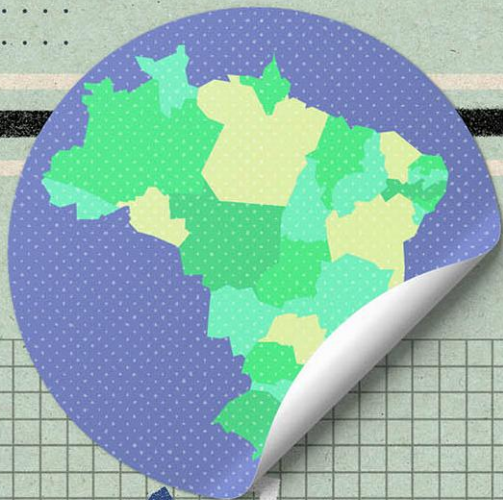
Enfim, os resultados obtidos a partir dos índices de correlações e das regressões comprovam a aceitação de apenas uma das seis hipóteses lançadas, sendo que as demais foram rejeitadas. Ressalta-se a inversão dos resultados esperados nas hipóteses *H3*: e *H4*:, sendo que os grupos de investidores “*Comerciais Long*” impactaram negativamente e os “*Comerciais Short*” positivamente no preço futuro do trigo. Portanto, novos estudos poderão ser realizados buscando inserir novas variáveis que elevem o poder explicativo dos modelos e a explicação à formação do preço futuro do trigo.

Referências

- BAGGIO, D. K.; FERRUZ, L. A.; SARTO, J. L. M. & KELM, M. L. Los Fondos de Inversión de Brasil: una perspectiva histórica y evolutiva. *Revista de Estudos de Administração*, v. 5, pp. 53 – 70, 2007.
- BAGGIO, D. K.; FERRUZ, L. A. & MARCO, I. M. ¿Es el desempeño de los fondos de inversión de Brasil un indicador de movimiento futuro de su patrimonio? *El Trimestre Económico*, v. 77, n. 306, pp. 445-471, 2010.
- BAGGIO, D. K. Los fondos de inversión socialmente responsable de Brasil. Faculdade de Economia e Empresas, Universidad de Zaragoza. Zaragoza (Espanha). Tese de Doutorado, 2012.
- BAGGIO, D. K.; SILVEIRA, J. S. T.; SCHNEIDER, I. N.; MACIEL, A. C. & OLIVA, O. C. Las medidas de performance en la gestión de fondos de inversión socialmente responsables. *Revista Académica Contribuciones a la Economía*, abril – junho, 2018.
- BAGGIO, D. K. et al. *Persistência de fundos de investimentos de direito creditório do agronegócio, indústria e comércio*. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, v. 17, p. 1-9, 2019
- BRUM, A.L. et al. *A influência dos fundos de investimentos na formação do preço da soja na Bolsa de Cereais de Chicago*. 2019a (working paper).
- BRUM, A.L. et al. *A influência dos fundos de investimentos na formação do preço do farelo de soja na Bolsa de Cereais de Chicago*. 2019b (working paper).
- BRUM, A.L. et al. *A influência dos fundos de investimentos na formação do preço do óleo de soja na Bolsa de Cereais de Chicago*. 2019c (working paper)
- BRUM, A.L. et al. *A influência dos fundos de investimentos na formação do preço do milho na Bolsa de Cereais de Chicago*. 2020 (working paper)
- BRUM, A.J. *A modernização no Planalto Gaúcho: trigo e soja*. Ed. Vozes: Petrópolis (RJ), 1988.
- CONAB. Disponível em: <https://bit.ly/3yerRSO>. Acesso em: 15/set./2020.
- CORREIA, Linalva Silva; Lima, Sergiany de Silva. *Análise da elasticidade de transmissão de preços externos no mercado doméstico da soja maranhense*. *Revista Desenvolvimento em Debate*, Rio de Janeiro/RJ, v. 8, n. 2, maio-agosto de 2020, pp. 141-164.
- CALLEGARI-JACQUES, S. M. *Bioestatística: princípios e aplicações*. Porto Alegre: Artmed, 2003. 255p.
- CAMERON, S. Why is the R square Adjusted Reposted? *Journal of Quantitative Economics*, v.9, n.1, pp. 183-186, 1993.
- CBOT. Disponível em: <https://bit.ly/2Wx8wh7>. Acesso em: 02 mar 2020.
- CFTC (EUA). Relatório Semanal. Disponível em: <https://bit.ly/3i5pN9m>. Acesso em 10 mar. 2020.
- CORRAR, L. J.; PAULO, E. & DIAS FILHO, J. M. *Análise Multivariada para cursos de administração, ciências contábeis e economia*. São Paulo: Atlas, 2009.
- COUTINHO FILHO, N.R. *A geopolítica do petróleo e a influência nos preços das principais commodities agrícolas brasileiras*. UFRN, Natal-RN, 2018. 159 p. (dissertação de mestrado)
- FERRUZ AGUDO, L. et al. Stochastic frontiers of efficiency for Brazilian investment funds: a panel data analysis. *Investment Management & Financial Innovations* (print), v. 16, 2019, pp. 352-365.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. & SILVA JÚNIOR, J. A. da. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). *Revista Política Hoje*, v. 18, n1, 2009.
- GALVÃO, M.C. et al. *Influência do preço mundial do petróleo sobre os preços da soja e do açúcar: uma análise para o Brasil*. XLVII SBPO, Porto de Galinhas-PE, 2015, pp. 1193-1204.
- HAIR JR, J. F. et al. *Análise multivariada de dados*. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

- HERREROS, M. M. A. G.; BARROS, F. G. N. & BENTES, E. S. Atividade especulativa dos fundos de investimento no mercado futuro de commodities agrícolas, 2006 – 2009. *Revista Política Agrícola*, n. 1, jan/fev/mar, 2010.
- LIRA, S. A. *Análise de correlação: abordagem teórica e de construção dos coeficientes com aplicações*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Métodos Numéricos em Engenharia dos Setores de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do Grau de Mestre em Ciências. Curitiba, 2004.
- LISZBINSKI, B. B. et. al. Sustainability in Soybean Production from the Perspective of the Producers. *Journal of Management and Sustainability*, v. 10, pp. 138-151, 2020.
- MARGARIDO, M.A.; TUROLLA, F.A. & BUENO, C. R. F. *Análise da volatilidade e transmissão de preços entre os mercados internacionais de petróleo e soja*. *Revista Organizações Rurais & Agroindustriais*, Lavras-MG, v. 16, n. 1, pp. 123-138, 2014.
- MONTGOMERY, D. C.; PECK, E. A & VINING, G. G. *Introduction to linear regression analysis*, 3rd ed, Wiley-Interscience, 2006.
- SCHNEIDER, I. N. et al. Assessing Market Timing Performance of Brazilian Multi-Asset Pension Funds using the Battese and Coelli's Stochastic Frontier Model (1995). *Economics Bulletin*, v. 40, p. 1-12, 2020.
- SELL, I. *Utilização da regressão linear como ferramenta de decisão na gestão de custos*. In: Anais do IX Congresso Internacional de Custos, pp. 1-16, 2005.
- SILVEIRA, D. C. da. et al. As exportações da região Sul do Brasil: uma análise do setor agropecuário. *Revista REDES – Santa Cruz do Sul (On_line)*. Santa Cruz do Sul/RS, v. 24, n. 3, pp. 272-294, setembro-dezembro, 2019.
- SOUZA, F. M. *The establishment of soybean price and its interrelation with the prices of its derivatives: oil and meal*. 2020 (working paper).
- USDA. *World Agricultural Supply and Demand Estimates*. Washington DC, USA, 11 set. 2020. 40 p.





0
1

Complementaridades institucionais para o financiamento do investimento no Brasil: análise da relação de entre FAT e BNDES

Institutional complementarities for investment financing in Brazil: Analysis of the relationship between FAT and BNDES

Sandro Pereira Silva*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.005>

Recebido em 7 de dezembro de 2020. Aceito em 17 de março de 2021.

Resumo

Este texto tem como tema a construção de capacidades estatais para o investimento de médio e longo prazo. O foco recaiu sobre a relação entre fundos públicos e agentes financeiros estatais na formação de arranjos institucionais para o financiamento do desenvolvimento econômico, a partir de uma estratégia específica. Buscou-se analisar os mecanismos pelos quais o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) absorve e disponibiliza recursos para projetos de interesse nacional, gerenciados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Observou-se que existe uma complexa relação de complementaridade institucional envolvendo o FAT e o BNDES, cuja trajetória foi marcada por forte instabilidade nos últimos anos, o que se configura em uma situação preocupante em termos de planejamento econômico pelo fato do FAT ser um dos principais geradores de *funding* para o BNDES, que por sua vez, é o principal agente financiador de médio e longo prazo no país.

Palavras chave: Fundo de Amparo ao Trabalhador; BNDES; Capacidade de investimento; Capacidades estatais; Complementaridade institucional.

Abstract

The theme of this text is the construction of state capacities to enable medium and long term investment. The focus was on the relationship between public funds and state financial agents in the formation of institutional arrangements for the financing of economic development, based on a specific strategy. We sought to analyze the mechanisms by which the Worker Support Fund (FAT) absorbs and makes available resources for projects of national interest, managed by the National Bank for Economic and Social Development (BNDES). It was observed that there is a complex relationship of institutional complementarity involving FAT and BNDES, whose trajectory was marked by strong instability in recent years, which is a worrying situation in terms of economic planning because FAT is one of the main generators of funding for the BNDES, which in turn is the main medium and long-term financing agent in the country.

Keywords: Worker Support Fund; BNDES; Investment capacity; State capacities; Institutional complementarity.

* Sandro Pereira Silva

Técnico de Planejamento e Pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Av. Pres. Vargas, 730 - Centro, Rio de Janeiro.

ORCID: 0000-0002-8836-0128. E-mail: sandro.pereira@ipea.gov.br

INTRODUÇÃO

A relação positiva entre investimento em infraestrutura e crescimento econômico é bem documentado na literatura macroeconômica (DEMETRIADES & MAMUNEAS, 2000; ESFAHANI & RAMIREZ, 2003; CALDERÓN & SERVEN, 2004), assim como o impacto sobre a distribuição de renda e a diminuição da pobreza (ESTACHE, FOSTER & WODON, 2002; CALDERÓN & CHONG, 2004; GOMES, PEREIRA & BEZERRA, 2019). No entanto, a manutenção de níveis desejados de investimento agregado consiste em um dos desafios fundamentais na condução de política econômica, sobretudo em contextos de falhas de mercado de crédito, que provoca restrições na disponibilidade de financiamentos para projetos de interesse nacional que exigem longa maturação.

Para enfrentar questões como essa, os Estados nacionais desenvolvem ao longo do tempo distintas estratégias, como a criação de intermediários financeiros com institucionalidade específica, os chamados bancos públicos de desenvolvimento (BPD), que buscam viabilizar instrumentos adequados para o financiamento de longo prazo em moeda local. Entre as razões que justificam este tipo de atuação estão: *i*) compensar a escassez de crédito para impulsionar setores intensivos em capital; *ii*) financiar projetos de alto retorno social, mas que exigem longa maturação ou apresentam baixo retorno financeiro; e *iii*) prospectar oportunidades de investimentos reconhecidas ou a serem exploradas pelo setor privado. Tais fatores permitem considerar os BPD como instrumentos fundamentais para a promoção de uma estratégia desenvolvimentista de ação estatal, conhecida na literatura como *Estado Desenvolvimentista*, visando a ativação e fortalecimento do circuito produtivo nacional (AMSDEN, 2001; CHANG, 1999; ROUTLEY, 2012; WADE, 1990).

Por sua vez, os questionamentos mais comuns à atuação desses agentes apontam que o baixo custo de seu capital, por advir majoritariamente de poupança compulsória, não reflete o seu real custo de oportunidade, além impactar na estrutura da dívida pública pelo custo fiscal implícito no diferencial de juros. Ademais, a mobilização de fundos para essa finalidade envolve uma complexidade de fatores provenientes das decisões de investimento, no tocante às incertezas quanto a risco e retorno esperado (CRUZ, 1994; CINTRA & PRATES, 2010; ARAÚJO & CINTRA, 2011; ALÉM, MADEIRA & MARTINI, 2015; MUSACCHIO & LAZZARINI, 2015).

Para este trabalho, o tema central refere-se à construção de capacidades estatais¹ para a viabilização do investimento de médio e longo prazo na economia brasileira, com estabilidade em suas bases de financiamento e autonomia em relação ao mercado interno de capitais. O foco recaiu sobre a relação de

*complementaridade institucional*² entre fundos públicos e *bancos de desenvolvimento* a partir de uma estratégia específica e operacionalmente complexa. Buscou-se analisar os mecanismos pelos quais o *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT) obtém e disponibiliza recursos para projetos de interesse nacional, gerenciados pelo principal agente de financiamento dessa natureza no Brasil, o *Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES).

Partiu-se de uma construção analítica histórico-institucional, acompanhada e complementada por tabulações de séries temporais e cálculo de indicadores para verificar a evolução dessa relação entre mecanismos de financiamento e capacidade de investimento. Para tanto, além da análise da literatura que perpassa a temática tratada, os principais insumos utilizados foram os documentos administrativos publicados sistematicamente pelos dois principais agentes estudados: o FAT e o BNDES. Foi considerado como horizonte temporal de análise o intervalo de 2005 a 2019, por cobrir um período marcado por mudanças relevantes na dinâmica operacional e contábil tanto do BNDES quanto do FAT, reforçando a relação de complementaridade institucional entre ambos.

O texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, há uma breve discussão sobre o conceito de fundos públicos e sua operacionalidade enquanto capacidade estatal para o desenvolvimento econômico. Na seção três, destaca-se o papel histórico do BNDES para o financiamento de médio e longo prazo no Brasil. Posteriormente, são apresentadas as características estruturais do FAT e seus mecanismos de disponibilização de recursos para financiar investimentos produtivos e infraestruturais, com ênfase nos canais junto ao BNDES. Na seção cinco, são descritos e discutidos os cálculos de um indicador criado para avaliar a capacidade de geração de fundos emprestáveis gerados anualmente pelo arranjo normativo do FAT. Por fim, são tecidas as considerações conclusivas.

FUNDOS PÚBLICOS E FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO

Os fundos públicos de poupança compulsória, formados por contribuições de firmas e consumidores domésticos, são instrumentos utilizados em inúmeros países do capitalismo contemporâneo, ganhando maior destaque no cenário pós-Segunda Guerra mundial.³ A ideia subjacente é mobilizar recursos para a viabilização de investimentos considerados relevantes para infraestrutura e base produtiva nacional que, se por um lado, apresentam alto risco e longo prazo de maturação, com taxa de retorno reduzida durante um período significativo; por outro, possuem externalidades positivas na forma de impactos sobre a demanda agregada e a produtividade (IPEA, 2011;

ORAIR, 2016). Nesse sentido, o Estado cria capacidades internas para disponibilizar aos investidores fundos emprestáveis com taxas de juros tradicionalmente abaixo daquelas praticadas pelo mercado e com prazo de vencimento alargado, uma vez que o setor público não se pauta exclusivamente por critérios privados de retorno (Bonelli e Pinheiro, 1994).

No caso dos países em desenvolvimento, esse tipo de intervenção também se justifica pelo fato de não haver mercado privado de crédito bem-desenvolvido, o que faz com que o custo do capital tenda a ser relativamente mais elevado. Ademais, a poupança compulsória pode ser usada para levantar contrapartidas domésticas necessárias à contratação de empréstimos concedidos por instituições bilaterais e multilaterais para financiamento de projetos.

Os projetos de interesse ao desenvolvimento econômico financiados por fundos dessa natureza envolvem atividades de diferentes setores e objetivos, tais como: *i*) infraestrutura social, a exemplo de saneamento básico (sistemas de água e esgoto) e habitação; *ii*) infraestrutura urbana (transportes e energia); *iii*) apoio à pesquisa e à inovação, em busca de incrementos na produtividade e no desenvolvimento de novos produtos; e *iv*) geração de postos de trabalho, o que inclui financiamentos a certos setores industriais, micro, pequenas e médias empresas, agricultura familiar, crédito popular, entre outros exemplos. De maneira geral, a disponibilidade desses fundos tende a acompanhar os movimentos cíclicos da economia, sobretudo com relação às receitas (PINHEIRO, 1997, p. 42).

No Brasil, a experiência com fundos públicos alimentados por contribuições sociais de pessoas físicas e jurídicas ganhou maior relevância a partir de meados dos anos 1960. Um dos marcos foi a Lei nº 5.107/1966, que estabeleceu o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) como compensação pelo fim da estabilidade ao trabalhador que alcançasse mais de 10 anos no mesmo emprego. Os recursos mobilizados pelo FGTS deveriam ser aplicados no financiamento de programas de infraestrutura social, como habitações e saneamento básico. Desde então, outros fundos foram constituídos, distintos entre si na engenharia institucional.

A efetivação desses instrumentos ocorre, tradicionalmente, por meio de bancos públicos, que assumem um papel central enquanto instituições determinantes na trajetória de desenvolvimento nacional, sobretudo em contextos de mercados financeiros incompletos, mais direcionados a projetos de curto prazo e baixo risco (JAYME Jr. & CROCCO, 2010; HERMANN, 2010; IPEA, 2011; ARAÚJO, 2018).⁴ Dentre os distintos formatos possíveis estão os BPD, utilizados no mundo todo, como o KfW (Alemanha), o Korea Development Bank (Coreia do Sul), o CDB (China), o JFC (Japão) e o próprio BNDES no Brasil (MAZZUCATO & PENNA, 2015; RODRIGUES,

AFONSO & PAIVA, 2017; ALBUQUERQUE, 2018; LEAL & VIANA, 2019).⁵

Nesse sentido, pode-se dizer que existe na prática uma *relação institucional de complementaridade* entre fundos públicos e BPD na construção de canais de financiamento para o desenvolvimento econômico. Para o caso brasileiro, em particular, essa relação será analisada nas seções seguintes, com foco no FAT enquanto arranjo complexo de natureza dual, voltado ao tanto para o financiamento de políticas sociais quanto para projetos de investimento, e no BNDES enquanto principal agente operacional do patrimônio financeiro desse fundo.

O BNDES E SUAS ESTRATÉGIAS DE CAPITALIZAÇÃO

O BNDES desempenha um papel de destaque enquanto agente financiador de longo prazo, presente em praticamente todos os setores da economia brasileira, com empréstimos vinculados a gastos com finalidades específicas (projetos de investimento, exportação de manufaturados e serviços etc.).⁶ Desde sua criação (Lei nº 1.628/1952), em plena experiência nacional-desenvolvimentista do segundo governo Vargas, o BNDES passou por diversas estratégias de capitalização, as quais refletem as intenções de política econômica em cada período. Isso fez com que a participação do banco tanto com relação à formação bruta de capital físico (FBCF), tomada como *proxy* para o nível de investimento geral da economia, quanto ao nível global do PIB do país,⁷ variassem bastante ao longo do tempo. A tabela 1 apresenta dados sobre essas relações, onde se nota que nos anos recentes houve uma elevação significativa da participação do BNDES nas variáveis reais da economia brasileira, sobretudo a partir de 2005, seguindo de brusca trajetória de queda no quinquênio iniciado em 2015, questão que serão melhor debatidas nas seções posteriores.

Tabela 1 – Médias anuais de participação do BNDES em proporção à FBCF e ao PIB – 1952-2017 (%)

| Quinquênio | BNDES/FBCF | BNDES/PIB |
|------------|------------|-----------|
| 1952-1956 | 1,2 | 0,2 |
| 1957-1963 | 2,5 | 0,4 |
| 1964-1973 | 4,1 | 0,7 |
| 1974-1978 | 8,7 | 1,9 |
| 1979-1981 | 6,5 | 1,5 |
| 1982-1989 | 7,6 | 1,6 |
| 1990-1994 | 3,1 | 0,6 |
| 1995-1999 | 9,6 | 1,6 |
| 2000-2004 | 11,7 | 2,1 |
| 2005-2009 | 15,0 | 2,7 |
| 2010-2014 | 17,1 | 3,5 |
| 2015-2019 | 7,9 | 1,3 |

Fonte: Adaptado de Barboza, Furtado e Gabrielli (2019) e Barboza et al. (2020).

Prochnik (1995) dividiu todo esse histórico operacional em quatro etapas.⁸ Na primeira, entre 1952 e 1967, o banco contou com recursos do adicional restituível sobre o imposto de renda, além de alguns fundos específicos, tais como: o Fundo de Renovação e Melhoramento das Ferrovias, existente desde 1945; o Fundo Federal de Eletrificação, de 1954; o Fundo de Pavimentação, de 1955; e o Fundo da Marinha Mercante (FMM), criado em 1958 para estimular a marinha mercante e a indústria naval (BNDES, 2017). Durante esse período, o BNDES desempenhou função voltada fundamentalmente para o financiamento de projetos de transportes, energia e siderurgia. Nesse sentido, ele foi “essencial no *boom* expansivo do Plano de Metas mediante a oferta de créditos de longo prazo em moeda nacional e o aval em empréstimos em moeda estrangeira” (CRUZ, 1994, p. 70).

Na segunda etapa, entre 1967 e 1973, caracterizado como “fase expansiva” da relação do Estado na condução do desenvolvimento econômico. Foi um período de modernização da estrutura de receita fiscal que culminou na expansão da carga tributária (REZENDE & AZEREDO, 1986). Nesse contexto, o BNDES passou a integrar o orçamento fiscal e monetário do Tesouro Nacional, sendo a ele destinada parte da reserva monetária constituída pela arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Contudo, havia uma permanente instabilidade no ingresso desses recursos, devido à ocorrência de atrasos nos repasses, que eram compensadas em parte pela entrada de outros recursos vinculados a programas ou projetos específicos (SANTOS, 2006). Destaca-se também uma progressiva mudança nos seus financiamentos, voltando-se cada vez mais para empresas do setor privado.⁹

A terceira etapa, entre 1974 e 1988, foi marcada pela criação de dois novos fundos patrimoniais do governo federal: o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). A arrecadação proporcionada permitiu resolver o problema da irregularidade no fluxo de recursos para *funding* do banco. Havia também a possibilidade de transferências governamentais, que, embora estivessem previstas no Orçamento, raramente se concretizaram, desempenhando assim um papel residual no financiamento de longo prazo.

Vale destacar ainda a criação do Fundo de Desenvolvimento Social (Finsocial), em 1982, que definiu uma nova dimensão de atuação do BNDES, inclusive com a adoção do “social” ao nome oficial do banco, composto por uma contribuição cobrada às empresas sobre sua receita operacional para o financiamento de programas sociais, sem a exigência de retorno das aplicações.¹⁰ Porém, as disputas orçamentárias entre os diferentes ministérios por esses recursos comprometeram o saldo para os investimentos previstos originariamente.¹¹

A quarta etapa tem como marco a CF/1988, que determinou, em seu artigo 239, a destinação de 40% da arrecadação do PIS-Pasep para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico via BNDES, com critérios de remuneração que lhes preservassem o valor.¹² Essa definição foi confirmada com a Lei nº 7.998/1990, que instituiu o FAT enquanto fundo contábil de natureza financeira, sem personalidade jurídica própria (BONELLI & PINHEIRO, 1994; SILVA, 2018a).

Logo nos primeiros anos, os repasses do FAT chegaram a responder por quase 90% de todos os novos recursos à disposição do BNDES, contribuindo para que a participação anual média do banco na economia mais que triplicasse entre 1990 e 2000, como mostrado na tabela 1.¹³ Essa participação relativa apresentou mudanças nos anos mais recentes, mas o FAT manteve sua importância estratégica para a atuação do BNDES como agente de desenvolvimento econômico, como mostra a seção seguinte.

A RELAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE FAT E BNDES NO FINANCIAMENTO DE PROJETOS DE INVESTIMENTO

O FAT está previsto no artigo 239 da CF/1988, que definiu um desenho operativo inovador para a implementação de um sistema público de emprego, sendo regulamentado pouco depois, com a Lei nº 7.998/1990 (Silva, 2020). Ele é um dos principais fundos públicos geradores de poupança de longo prazo no Brasil, mobilizando anualmente em torno de 1,2% do PIB. A coordenação de suas decisões é feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).¹⁴

Na prática, o FAT funciona como um mecanismo de financiamento dual, que articula, através de uma mesma fonte, dois sentidos diferentes de intervenção: de um lado, a proteção social de trabalhadores desempregados ou de baixa renda (seguro social); de outro, financia projetos de desenvolvimento econômico – o que, em última instância, favoreceria a geração de novos empregos e a ampliação da renda. No primeiro caso, o FAT tem o dever normativo de custear as despesas correntes relativas ao seguro-desemprego e demais políticas de mercado de trabalho, sendo eventualmente complementado por recursos do Orçamento Geral da União.¹⁵ A vinculação entre fontes e despesas constitui uma garantia de que a União execute as políticas determinadas, evitando a designação dos recursos para outros fins.¹⁶ O segundo sentido refere-se à constituição de uma base para operações de crédito voltada a investimentos e capital de giro de empresas (públicas e privadas) via bancos públicos por meio de dois canais: *FAT Constitucional* e

Depósitos Especiais. Ambos compõem o patrimônio do FAT, e a remuneração referente às transações é computada como receita financeira.

O FAT Constitucional refere-se à parcela de 40% do montante líquido arrecadado anualmente através do PIS-Pasep destinada ao BNDES para financiar projetos voltados ao desenvolvimento econômico, conforme expressa a Lei nº 7.998/1990.¹⁷ Ele funciona como uma *dívida subordinada* (TINOCO, BORÇA Jr & MACEDO, 2018), cujo prazo de exigibilidade do saldo devedor é indefinido, ou seja, não há previsão de devolução do principal, cabendo apenas o pagamento periódico de juros, que é feito semestralmente. Ainda assim, os recursos alocados no FAT Constitucional podem ser resgatados pelo fundo no caso de insuficiência de caixa para o custeio de suas despesas correntes, esgotadas as demais possibilidades.

O BNDES possui livre decisão sobre a aplicação dos recursos advindos do FAT Constitucional. Esse ponto atrai controversas sobre a necessidade de alguma relação de reciprocidade por parte do banco (IPEA, 2011), sobretudo com relação às diretrizes institucionais do sistema público de emprego, trabalho e renda (SPETR) brasileiro.¹⁸ A única exigência concreta é que esses recursos sejam utilizados em programas de desenvolvimento econômico, respeitadas as normas definidas na política operacional do banco (SANTOS, 2006). As principais linhas de aplicação desses recursos são: *i*) ampliação e diversificação das exportações; *ii*) reestruturação da indústria; *iii*) expansão e adequação da infraestrutura a cargo da iniciativa privada, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações; *iv*) melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; *v*) fortalecimento do mercado de capitais; e *vi*) atenuação dos desequilíbrios regionais (Brasil, 2020).

No tocante aos setores nos quais os recursos do FAT Constitucional são destinados, a participação do setor de infraestrutura vem crescendo desde 2012, em parte puxado à época pelos investimentos ligados aos grandes eventos, como Copa do Mundo e Olimpíada. Até o final de 2019, o setor respondia por 63% do total dos desembolsos, como demonstra o gráfico 1. Já em termos regionais, nota-se que a região Sudeste é a que mais obteve financiamentos, com 30,1% do total, sem desconsiderar o fato de que as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste também contam com fundos constitucionais próprios.

Gráfico 1 - Saldo total dos recursos do FAT Constitucional - 2019 (%)



Fonte: Relatório de gestão do FAT – vários anos. (<http://portalfat.mte.gov.br/execucao-financieira-do-fat/relatorio-de-gestao-do-fat/>)

Além do FAT Constitucional, a Lei nº 8.352/1991 estipulou as regras para aplicações de recursos do FAT, com a necessidade de se manter parte das disponibilidades financeiras para a formação de uma Reserva Mínima de Liquidez (RML). Trata-se de um mecanismo a ser utilizado para “garantir, em tempo hábil, os recursos necessários ao pagamento das despesas referentes ao Programa Seguro-Desemprego e ao Abono” (art. 1º). Os recursos da RML devem ser aplicados em títulos do Tesouro Nacional. Na medida em que há disponibilidade de recursos financeiros que excedam essa reserva, eles podem ser aplicados na forma de Depósitos Especiais, em instituições financeiras públicas, com o objetivo de conceder linhas especiais de crédito a setores com acesso limitado ao sistema financeiro convencional, mas com potencial de geração de novos postos de trabalho e renda.¹⁹

Contudo, a aplicação de recursos por Depósitos Especiais exige o cumprimento de algumas normas condicionantes por parte dos agentes financeiros. Sua captação também está condicionada à apresentação ao Codefat de um plano de trabalho, no qual devem constar informações detalhadas sobre os objetivos e as condições dos empréstimos a serem concedidos em cada linha de crédito estabelecida.

O prazo de devolução desses recursos é previamente definido sob a forma de Reembolso Automático (RA) na proporção de 2% do saldo ao mês, com exceção para os recursos aplicados via Programa FAT Infraestrutura, cuja parcela reembolsada é de 1% ao mês do saldo devedor. O estoque emprestado é remunerado pela taxa de juros de longo prazo, do qual é subtraída posteriormente a parcela amortizada, e os recursos repassados que não forem usados devem ser remunerados pela taxa Selic. Ademais, esses valores podem ser exigíveis a qualquer momento em caso de problemas de caixa para o pagamento do benefício do seguro-desemprego e do abono salarial (SANTOS, 2006; GIAMBIAGI, RIECHE & AMORIM, 2009).

O quadro 1, a seguir, apresenta um resumo das características desses dois canais de recursos via arranjo institucional do FAT.

Quadro 1 - Características das principais fontes de financiamento via FAT

| Características | FAT Constitucional | Depósitos Especiais |
|------------------------|--|--|
| Origem | Repasso de parcela da arrecadação anual da contribuição para o PIS-Pasep. | Recursos excedentes do FAT, contratados mediante apresentação de planos de trabalho ao Codefat. |
| Aplicação | Programas de desenvolvimento econômico. | Programas e setores específicos. |
| Prazo de exigibilidade | Indefinido. | Definido (PDE). |
| Remuneração* | TJLP ou dólar + Libor (limitado a 6% ao ano para a parcela remunerada em TJLP, sendo a diferença capitalizada no saldo devedor, e os juros totais incidentes sobre a parcela remunerada em Libor). | TJLP ou Selic (para recursos disponíveis não aplicados). Pagamento de juros e amortização (2% a.m. sobre o saldo devedor do mês anterior ou 1% ao mês no caso do Programa FAT Infraestrutura). |

Fonte: Adaptado de Santos (2006).

* Com a Lei nº 13.483/2017, o mecanismo básico de remuneração de recursos do FAT passou a ser a Taxa de Longo Prazo (TLP), em substituição à antiga Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) (ver nota 26).

Em termos de trajetórias de evolução nos últimos anos, as duas modalidades apresentaram dinâmicas diferenciadas. No caso do FAT Constitucional, por ser uma fração fixa da arrecadação primária líquida do FAT, os recursos disponibilizados anualmente estão diretamente relacionados à atividade econômica do país.²⁰ Por isso, o ritmo recente de crescimento dos recursos ficou comprometido com a recessão econômica a partir de 2015. Outra barreira foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 476/2016, elevando a Desvinculação dos Recursos da União (DRU) de 20% para 30%, incidente também sobre o PIS-Pasep, resultando em contração da base de receita primária do FAT (Silva, 2018a).

Já nos Depósitos Especiais houve uma contínua diminuição no montante anual para novos contratos de empréstimos entre 2006, quando a concessão de crédito por essa via alcançou seu maior patamar (R\$ 46,8 bilhões), e 2019, quando se registrou o menor valor da série, com R\$ 2,0 bilhões, distribuídos em 69,9 mil operações de crédito (média de R\$ 28,6 mil por operação). Como resultado, enquanto em 2006 esse item representava mais que o triplo do fluxo anual de valores do FAT Constitucional, a relação se inverte drasticamente nos últimos anos, sobretudo a partir de 2010, quando o montante de Depósitos Especiais passa a ser inferior ao FAT Constitucional, com tendência a se tornar uma ação cada vez mais residual.

O gráfico 2 permite observar a trajetória anual dessas duas modalidades em comparação com a dinâmica recente da formação bruta de capital fixa (FBCP) no Brasil, que além de ser um indicador do nível de investimento na economia, é uma variável fundamental de política econômica, devido seus efeitos multiplicadores sobre a demanda agregada (ORAIR, 2016; FEIJÓ, BRAGA & CORRÊA, 2018). Como se pode ver, a FBCP, medida em proporção do PIB, manteve uma tendência de crescimento até 2014, e a partir de então, apresentou seguidas quedas, fechando a série em um patamar próximo ao de 2005. Observa-se também que a tendência apresentada pela curva de FBCF é bastante similar à do FAT Constitucional, e sua queda pós-2014 coincide com uma reversão abrupta dos desembolsos do BNDES (ver tabela 1).²¹

Gráfico 2 - Evolução do fluxo anual de recursos via FAT Constitucional e depósitos especiais, e taxa de FBCP em relação ao PIB (valores de dez./2019, corrigidos pelo IPCA)

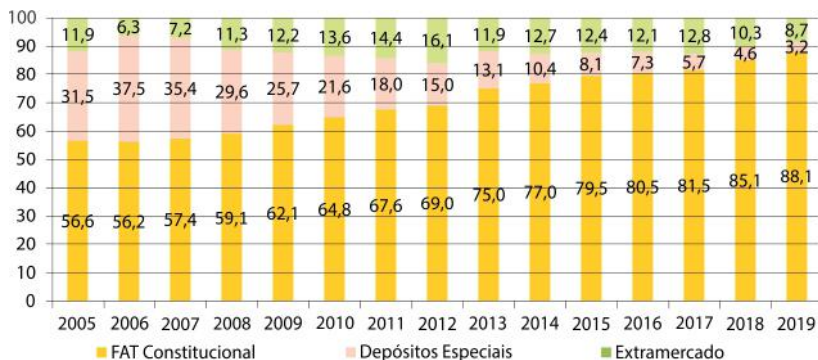


Fonte: Relatório de gestão do FAT – vários anos.

Há também uma modificação recente na composição do patrimônio do FAT.²² Conforme demonstra o gráfico 3, o saldo do FAT Constitucional em poder do BNDES cresceu de 56,5% para 88,1% no período entre 2005 e 2019, representando R\$ 282,5 bilhões no final da série. Desse montante, 97,1% são projetos internos, remunerados pela TJLP/TLP, e 2,9% com projetos produtivos de inserção internacional (FAT Cambial), remunerados pela *London Interbank Offered Rate* (Libor). Já a participação dos Depósitos Especiais passou por uma queda substantiva, caindo de 37,5% em 2006 para apenas 3,2% em 2019, com um saldo de R\$ 10,3 bilhões no total de financiamentos ativos nesse ano. Por fim, a parcela “extramercado”, correspondente ao valor

destinado à RML, também apresentou uma queda recente, sobretudo a partir de 2018, fechando a série com R\$ 28,0 bilhões ou 8,7% do total de ativos.²³

Gráfico 3 - Participação por item patrimonial do FAT (2005-2019) (%)



Fonte: Relatório de gestão do FAT – vários anos.

Conforme assinalado anteriormente, todo o montante designado ao FAT Constitucional é operacionalizado pelo BNDES. Já os Depósitos Especiais, embora sejam executados por diferentes agentes financeiros públicos, seu saldo total em 31 de dezembro de 2019 estava concentrado basicamente no BNDES (75,8%) e Bando do Brasil (23,9%). Portanto, o BNDES também mobiliza um percentual bastante elevado dos aportes para apoio a projetos de micro e pequenas empresas via programas do FAT, o que reforça o papel histórico do fundo como canal de *funding* do BNDES, bem como do BNDES como principal agente operacional dos recursos do FAT para investimentos, reforçando a relação de complementaridade institucional entre esses dois instrumentos de capacidade estatal (AFONSO & BIASOTO JUNIOR, 2007; IPEA, 2011; SILVA, 2018a).

Porém, embora a capitalização do BNDES via FAT tenha mantido um crescimento constante em termos absolutos na composição dos recursos de terceiros (com exceção de uma pequena queda em 2016), sua participação relativa na estrutura de capital do banco teve uma queda a partir de 2009. Foi quando se iniciou uma política de aportes da União ao BNDES para estimular a economia brasileira no enfrentamento da crise global, sobretudo via a elevação do crédito direcionado para a manutenção de um nível elevado de investimentos sobre o PIB (IPEA, 2011; TINOCO *et al.*, 2018). Com efeito, o período entre 2005 e 2015 foi aquele onde os desembolsos do BNDES apresentaram maior participação no PIB brasileiro, com uma média 3,1% ao ano (ver tabela 1).

Essas operações de capitalização não apenas viabilizaram a ampliação da carteira de operações do BNDES, como permitiram a expansão de dividendos pagos à própria União, como um mecanismo adicional de alcance das metas de superávit primário (SCHETTINI *et al.*, 2014; SILVA & SACCARO, 2019).²⁴ Com isso, enquanto em 2006 o FAT representava 52,2% do total de passivo contra apenas 3,1% do Tesouro, essa relação se modifica nos anos seguintes, com o Tesouro Nacional chegando a responder em 2013 por 53,2% (ano de sua maior participação) e o FAT por 21,6%.

Por outro lado, decisões de política econômica também podem implicar queda na capacidade de geração de *funding* via FAT, na medida em que interferem no seu arranjo de financiamento. As duas ocorrências principais nesse sentido são: por desvinculação de receitas orçamentárias, dispositivo utilizado pelo governo federal desde 1994 para aumentar a discricionariedade de gasto sobre receitas de contribuições sociais, como ocorre atualmente via DRU; e por desonerações tributárias, quando são concedidas isenções ou abatimentos de alguns tributos (dentre eles o PIS-Pasep) a setores específicos, afetando seu potencial arrecadatório. Silva (2018a) classificou esses dispositivos como “vazamentos” de receitas, que tanto comprometem a capacidade do FAT em honrar com as obrigações programáticas que lhes são definidas (financiamento do SPETR), quanto limita o volume de recursos transferidos para o financiamento de projetos de investimento.

Com a reversão do crescimento econômico a partir de 2015, houve um redirecionamento da política fiscal, em virtude da decisão governamental de não apenas frear o aporte de recursos via Tesouro Nacional, como também solicitar a amortização dos repasses já concedidos, realizado por meio da devolução do montante retido do passivo junto ao Tesouro. Esse movimento gerou uma queda abrupta da capacidade de atuação do BNDES, com queda de 33,9% em seu passivo circulante entre 2015 e 2019, conforme mostrado anteriormente na tabela 2. Ademais, a própria participação do BNDES na economia nacional caiu drasticamente nesse período, com uma média de 1,3% ao ano em relação ao PIB (ver tabela 1), sendo que em 2019 foi de apenas 0,8%, menor patamar nas últimas três décadas.

Com isso, os mecanismos de empréstimo constitucional do FAT aumentaram sua importância relativa tanto na estrutura de capital quanto na fonte de recursos (fluxo de caixa anual) do BNDES, de modo que a sustentabilidade do fundo voltou a ter grande importância para as atividades do banco. Em 2019, o FAT voltou a ser o principal credor em sua estrutura de capital, como demonstra o gráfico 4, cujos dados permitem uma análise comparativa para o período entre 2005 e 2019.²⁵

Tabela 2 - Evolução dos principais componentes no passivo do BNDES
(Em bilhões – valores de dez./2019, corrigidos pelo IPCA)

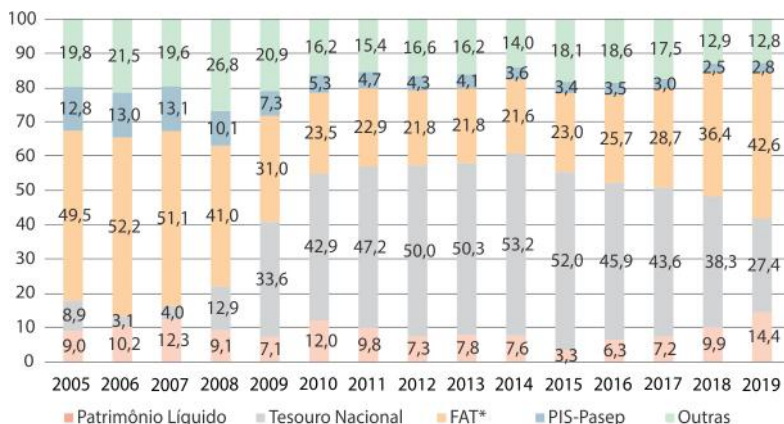
| Ano | FAT Constítuc. | Dep. Esp. | Total | PIS-Pasep (1) | Tesouro Nacional | Patrim. Líquido | Outras | Total Passivo |
|------|-------------------|--------------|-------|------------------|---------------------|--------------------|--------|------------------|
| 2005 | 126,3 | 39,8 | 166,1 | 43,0 | 29,8 | 30,1 | 66,2 | 335,3 |
| 2006 | 135,2 | 46,8 | 181,9 | 45,5 | 10,7 | 35,5 | 74,8 | 348,3 |
| 2007 | 138,1 | 45,9 | 184,0 | 47,2 | 14,3 | 44,4 | 70,7 | 360,4 |
| 2008 | 149,1 | 41,9 | 191,0 | 47,1 | 60,2 | 42,4 | 125,0 | 465,7 |
| 2009 | 155,8 | 37,0 | 192,8 | 45,5 | 209,3 | 44,5 | 130,3 | 622,4 |
| 2010 | 163,7 | 32,8 | 196,5 | 44,0 | 358,3 | 100,2 | 135,5 | 834,5 |
| 2011 | 173,8 | 30,1 | 203,9 | 42,2 | 421,2 | 87,1 | 137,4 | 891,7 |
| 2012 | 185,7 | 24,9 | 210,6 | 41,2 | 482,7 | 70,3 | 160,0 | 964,8 |
| 2013 | 194,7 | 22,1 | 216,8 | 40,5 | 500,4 | 77,2 | 160,8 | 995,7 |
| 2014 | 209,0 | 17,7 | 226,7 | 38,1 | 558,5 | 79,3 | 147,1 | 1049,7 |
| 2015 | 237,5 | 15,5 | 252,9 | 37,4 | 573,4 | 36,7 | 198,9 | 1101,8 |
| 2016 | 238,2 | 12,8 | 251,1 | 34,3 | 447,8 | 61,5 | 181,4 | 976,0 |
| 2017 | 258,5 | 10,9 | 269,3 | 28,1 | 409,5 | 68,0 | 164,0 | 938,8 |
| 2018 | 273,6 | 10,1 | 304,8 | 21,1 | 320,2 | 83,0 | 108,0 | 837,1 |
| 2019 | 282,5 | 7,8 | 310,4 | 20,1 | 199,7 | 104,8 | 93,2 | 728,2 |

Fonte: Relatórios de Demonstração Financeira do BNDES – vários anos.

(<https://www.bnades.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/relatorios>).

(1) Recursos dos fundos PIS-Pasep anteriores à CF/1988. Não conta com novas entradas e tende à extinção.

Gráfico 4 - Principais componentes no capital de terceiros do BNDES (%)



Fonte: Relatórios de Demonstração Financeira do BNDES – vários anos.

Portanto, a relação de importância do FAT como mecanismo gerador de *fundings* ao BNDES depende tanto de sua dinâmica contábil anual, no que se refere a sua capacidade de honrar obrigações de política social definidas constitucionalmente, quanto de decisões de política econômica, que podem afetar diretamente o fluxo de receitas correntes, comprometendo assim a oferta de financiamentos de longo prazo. Essas duas possibilidades, por sua vez, também interferem na capacidade do arranjo institucional do FAT de gerar recursos para financiar o investimento no país, conforme debatido na seção seguinte.

CALCULANDO A CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DO FAT

A incumbência de ser um instrumento estável tanto para o financiamento das políticas de proteção aos trabalhadores quanto para projetos de investimento confere ao FAT um papel importante em termos de trajetória de desenvolvimento, basicamente por dois motivos. Em primeiro lugar, os gastos sociais possuem impacto direto no consumo e no bem-estar das famílias, além de contribuir com a redução das desigualdades sociais (GENTIL & ARAÚJO, 2012; NERI, VAZ & SOUZA, 2013). Segundo, os investimentos podem ser considerados o principal canal de influência do gasto público total sobre o crescimento da economia, devido a seu fator multiplicador e sua capacidade de geração de demanda agregada por meio de efeito *crowding in* (GENTIL & HERMANN, 2015; ORAIR, GOBETTI & SIQUEIRA, 2016; ORAIR, 2018).

Ademais, enquanto fonte para investimentos de longo prazo, os recursos mobilizados pelo FAT favorecem a melhoria da infraestrutura, o que reflete diretamente no processo de desenvolvimento e diversificação produtiva na economia nacional. Como pontuou Carneiro (2007, p. 50-51):

A infraestrutura é responsável pela indução do investimento nos demais setores da economia por duas razões: a primeira delas é a redução da incerteza ao assegurar a disponibilidade de insumos de uso geral, como energia elétrica ou bens públicos, como estradas. Por sua vez, aumenta a competitividade sistêmica e permite ampliar a lucratividade do investimento ao reduzir custos de produção. Nesse último caso, a ampliação da infraestrutura desempenha papel equivalente ao do progresso técnico em atividades industriais.

No entanto, os desequilíbrios contábeis do FAT em seus últimos balanços anuais além de comprometerem a continuidade de programas de proteção dos trabalhadores e incentivo à geração de emprego e renda, colocam em xeque também seu outro objetivo, que é financiar projetos de desenvolvimento econômico. Com o conjunto de decisões de política fiscal ao longo

dos anos que acarretaram contínuos vazamentos em sua estrutura de receitas, diminuindo tanto a base de cálculo para o repasse ao BNDES via FAT Constitucional quanto as disponibilidades de recursos para novos Depósitos Especiais, como mostrado no gráfico 2, sua capacidade de fomento ao investimento produtivo no país também se reduz. Dessa forma, como o fundo fomenta esses distintos tipos de gastos, a preocupação com sua sustentabilidade passa a ser um elemento bastante relevante no debate atual sobre estratégias de desenvolvimento (SILVA, 2018a; 2018b).

Para acompanhar essa relação, optou-se por criar um índice de capacidade de investimento (ICI), tendo como referência o fluxo de caixa do FAT em cada ano no período em análise, conforme apresentado em Apêndice. O ICI é dado pelas seguintes equações:

$$\begin{aligned} (1) \quad TLR_t &= (PP_t + RF_t + OR_t) - AT_t \\ (2) \quad TDC_t &= SD_t + AS_t + OD_t \\ (3) \quad VRML_t &= [(SD_t + AS_t) - (SD_{t-1} + AS_{t-1})]/2 \\ (4) \quad ICI_t &= TLR_t - TDC_t - RML_t \\ (5) \quad ICI^*_t &= ICI_t + DRU_t \end{aligned}$$

Onde:

- ICI: fluxo da capacidade de investimento;
- ICI*: ICI calculado sem a incidência da DRU;
- TLR: total líquido de receitas correntes;
- TDC: total de despesas correntes;
- VRML: variação da reserva mínima de liquidez;
- PP: arrecadação líquida do PIS-Pasep;
- DRU: recursos desvinculados;
- RF: remunerações financeiras das aplicações;
- OR: outras receitas;
- AT: aportes do Tesouro Nacional;
- SD: despesas com o seguro-desemprego;
- AS: despesas com o abono salarial;
- OD: outras despesas;

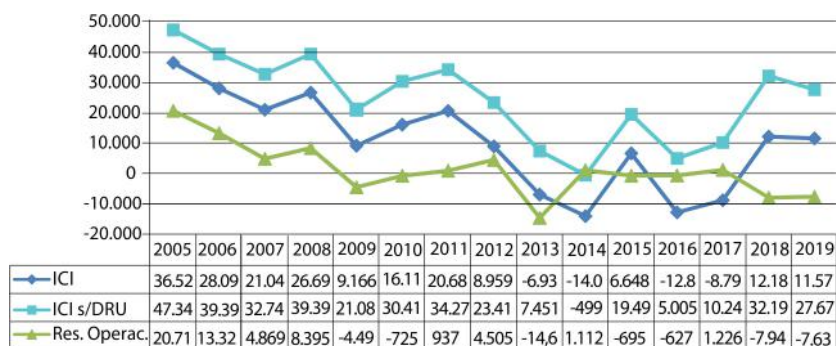
A formulação do ICI parte de um princípio simples. O fluxo da capacidade de investimento anual gerado pelo arranjo de financiamento do FAT no ano de referência (*equação 4*) é igual ao seu total líquido de receitas correntes, excluindo-se os aportes do Tesouro Nacional (*equação 1*), menos o total de despesas correntes (*equação 2*) e menos a variação da RML (*equação 3*). Pensado de outra forma, é o resultado entre o total repassado ao BNDES (FAT Constitucional) mais o resultado nominal do exercício contábil, debitados os

aportes do Tesouro Nacional e a variação da RML. Para fins destes cálculos, a RML foi simulada como a metade dos gastos somados com seguro-desemprego e abono salarial nos últimos doze meses, conforme Lei nº 8.352/1991, corrigidos para o valor do ano corrente.

Com isso, buscou-se uma medida que indique anualmente o incremento de recursos líquidos disponíveis para fins de políticas de investimento. Ou seja, o ICI refere-se ao valor potencial a ser acionado na dinâmica econômica via financiamento de novos investimentos em um determinado exercício contábil.

O gráfico 5 permite visualizar as trajetórias e os valores do ICI calculado e do ICI* para o período 2005 a 2019, comparando-as com a curva do resultado operacional de cada exercício. Percebe-se que as taxas de variação entre as linhas de ICI e de ICI* variam de forma semelhante até 2016, quando a alíquota da DRU sobre a arrecadação do PIS-Pasep passou de 20% para 30% (EC nº 476/2016), o que explica a queda mais acentuada da curva do ICI nesse ano. Já a curva de resultado operacional segue trajetória semelhante às demais até 2011, pois no ano seguinte o fluxo de caixa passou a receber aportes substanciais do Tesouro Nacional, causando variações nos anos seguintes, uma vez que esses aportes não seguem uma regra específica. Vale ressaltar, porém, que somente em 2014 o valor dos aportes do Tesouro foi superior ao retido pela DRU, o que explica esse encontro entre as curvas do resultado operacional e ICI*. Em 2016 e 2017, anos marcados por queda drástica nas receitas primárias do fundo, o resultado líquido do ICI também ficou abaixo do resultado operacional contábil desses anos.

Gráfico 5 - Evolução do ICI e do resultado Nominal do FAT (2005-2019)
(Em milhões – valores de dez./2019, corrigidos pelo INPC)



Fonte: Relatório de gestão do FAT – vários anos.

Exclusivamente sobre o ICI, percebe-se que ele apresentou grande volatilidade durante o período. Há queda significativa em 2009, devido à diminuição de receitas em função da crise econômica mundial deflagrada no ano anterior. Após breve recuperação, o ICI voltou a cair, de forma mais acentuada, a partir de 2012, ano em que a despesa corrente cresceu 10,1%, enquanto a arrecadação primária caiu 2,0%. As despesas mantiveram um ritmo similar de crescimento até 2015, quando as novas regras para o seguro-desemprego e o abono salarial (Lei nº 13.134/2015) diminuíram o gasto corrente com esses programas. Já a arrecadação primária continuou em queda, influenciada tanto pelo arrefecimento da dinâmica de crescimento do PIB quanto por mudanças nas decisões políticas sobre desonerações tributárias e da DRU, apesar de pequena recuperação (3,4%) em 2017.²⁶ A variação acentuada entre 2015 e 2016 também é explicada em parte pelo atraso no cronograma de pagamento do abono salarial de 2015 (SILVA 2018a; 2019a), quando cerca de metade dos benefícios foi paga somente no ano seguinte, comprometendo o fluxo anual de despesas correntes. A partir de 2017 observa-se uma recuperação do ICI, em função de uma trajetória moderada de queda nas despesas correntes e incremento nas receitas primárias.

Em três anos o resultado do ICI foi negativo: 2013, 2016 e 2017. Isso não implica dizer que não houve utilização dos recursos do FAT em desembolsos para financiamento de projetos de investimento. A parcela constitucional dos 40% do PIS-Pasep – após descontada a DRU – foi repassada nesses anos (R\$ 23,8, R\$18,0 e R\$ 17,9 bilhões, respectivamente). O que o índice aponta é que a soma do valor das demais obrigações – do resultado nominal (negativo nos dois anos), do aporte do Tesouro e da variação na RML – superou o total repassado ao BNDES. Contudo, os resultados negativos são explicados em grande medida pelos “vazamentos” de receita sofridos pelo FAT, somando-se as desvinculações orçamentárias e as isenções tributárias que afetaram fortemente suas receitas, conforme demonstrado por Silva (2018a). Somente com a incorporação da DRU, com a curva ICI*, já i que indica apenas 2014 como resultado negativo, e ainda assim relativamente baixo.

Portanto, nesse trajetória de redução da margem financeira do FAT para a destinação de recursos emprestáveis nos últimos anos, o cenário analisado impõe preocupações relevantes sobre a manutenção do arranjo de financiamento do FAT, sobretudo em um contexto de incertezas como o atual, marcado por uma forte queda da taxa de investimento na economia – 20,6% do PIB em 2013 para 15,8% em 2019 (gráfico 2) – e reversão da trajetória de incorporação da força de trabalho via assalariamento formal a partir de 2015 (Silva, 2017a; 2017b; Oliveira e Silva, 2018), afetada ainda mais pelos efeitos nefastos da pandemia de Covid-19 na economia nacional em 2020

(Ipea, 2020). Além de ter seu potencial de fomentar políticas de ativação do mercado de trabalho – como a intermediação de emprego e a qualificação profissional – reduzida, e contar com cada vez menos espaço para financiamento de programas de trabalho e renda via crédito, os resultados recentes do fluxo financeiro do FAT (que resultam de uma combinação entre desenho institucional, dinâmica da economia e decisões de política fiscal) caminham a uma situação na qual mesmo sua característica de fundo dual encontra-se comprometida.²⁷ Tal prognóstico teria consequências nitidamente negativas para a sustentabilidade do fundo, pois não apenas diminuiria sua capacidade de geração de investimento na economia como comprometeria suas receitas financeiras futuras advindas desse patrimônio.

CONCLUSÃO

A discussão aqui apresentada baseou-se na dinâmica de complementaridade institucional envolvendo o FAT e o BNDES, tanto para a disponibilização de recursos financeiros quanto para a operacionalização de investimentos necessários ao desenvolvimento nacional, com foco no nível de emprego e demanda agregada e na elevação da produtividade e das expectativas de crescimento sustentado. Como visto, o FAT manteve, desde sua criação em 1990, uma participação bastante relevante na estrutura de capitais do banco, embora em termos relativos essa participação tenha variado ao longo dos anos em função de decisões de política econômica, especialmente no contexto pós-crise do capitalismo mundial em 2008.

A elaboração de um índice para acompanhar as variações anuais na capacidade de financiamento gerada pelo arranjo do FAT permitiu não apenas avaliar o incremento de recursos líquidos efetivamente disponíveis para fins de políticas de investimento, mas também problematizar a interferência de variáveis macroeconômicas reais – captadas pelo exercício contábil do fundo – e decisões de política fiscal sobre seu potencial gerador. A instabilidade observada de tal trajetória gera preocupações em termos de planejamento econômico, dada a importância do FAT na geração de *funding* para o BNDES, que, por sua vez, possui atuação consolidada como maior agente financiador de médio e longo prazo no país.

Nesse sentido, qualquer decisão política que interfira nos mecanismos de financiamento já estabelecidos deve levar em consideração essa relação de complementaridade, pois existem sérias incertezas sobre o potencial do mercado financeiro privado em assumir o papel de financiador de longo prazo na economia brasileira, dadas as características próprias desse mercado já amplamente debatidas na literatura. Os números mais recentes demons-

tram que a queda na geração de fundos de longo prazo via esse arranjo entre FAT e BNDES foi acompanhada pela queda no nível agregado de investimentos na economia brasileira, embora não tenha sido interesse deste trabalho verificar estatisticamente a existência de uma relação de causalidade entre essas variáveis.

Por isso, entende-se que o ICI, conforme exposto neste estudo, pode ser um indicador válido para o acompanhamento da dinâmica financeira anual do FAT, por incorporar um conjunto amplo de informações em um índice de simples manipulação para fins analíticos. Contudo, vale ressaltar que se trata de um indicador potencial – ou seja, os recursos mobilizados por esse arranjo institucional não necessariamente se convertem em investimentos na sua totalidade. Existem outros fatores determinantes para o nível de investimento na economia, que implicam a tomada de decisões por parte de agentes públicos e privados. Ainda assim, o entendimento defendido neste texto é que a existência de fundos e instituições financeiras desenhados e capacitados para viabilizar projetos dessa natureza são fundamentais para a pavimentação de estratégias em busca de níveis desejados de investimento para o desenvolvimento nacional, em suas múltiplas dimensões.

Notas

1 O conceito de capacidades estatais assumido neste texto refere-se ao poder do Estado de mobilizar recursos e instrumentos institucionais necessários para estabelecer objetivos de políticas e transformá-los em intervenções práticas na dinâmica social de um dado território (GOMIDE & PIRES, 2014).

2 Duas instituições podem ser complementares quando a atividade de uma potencializa a eficiência e a manutenção de outra (HALL & SOSKICE, 2001).

3 Essas receitas diferem de impostos puros, uma vez que os contribuintes têm direito a parte dos lucros desses fundos, que diferem da poupança comum porque os agentes são obrigados a contribuir (BONELLI & PINHEIRO, 1994).

4 Vale ressaltar que, no Brasil, cerca de 90% de todo o estoque dos recursos bancários destinados a financiamentos com prazo de pagamento acima de cinco anos está em ativos dos bancos públicos (BNDES, 2017).

5 Em 2011 havia registros de 288 bancos de desenvolvimento em todo o mundo, concentrados principalmente no sul e leste da Ásia (29,5%), na África (24,3%) e na América Latina (17,7%). Sua utilização enquanto instrumento contra cíclico e fonte complementar ao mercado de capitais e ao sistema de crédito comercial ganhou novo impulso após a crise financeira internacional de 2008, principalmente na operacionalização de políticas de afrouxamento monetário (quantitative easing) em países desenvolvidos para combater os efeitos da crise (MUSACCHIO & LAZZARINI, 2015). Já no Brasil existem atualmente quatro bancos de desenvolvimento, sendo três regionais (BRDE, Bandes e BDMG) e um nacional (BNDES), além de 16 agências de fomento – instituições financeiras não bancárias controladas pelas unidades da federação (FEUJ, HORN & FEIL, 2020).

6 Em 2016, o BNDES respondeu por mais de 50% dos empréstimos com prazos superiores a cinco anos no Brasil.

7 Para uma análise recente sobre a relação entre investimentos públicos e ciclos econômicos, ver Orair (2016).

8 Para uma análise histórica do BNDES, ver também (BARBOZA, FURTADO & GABRIELLI, 2019).

9 “Para evidenciar tal mutação, basta lembrar que até o golpe militar o setor público havia absorvido cerca de 90% dos recursos liberados pelo BNDE, enquanto que por época do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) esse percentual estava reduzido a menos de 20%” (CRUZ, 1994, p. 70).

10 Com a CF/1988, o Finsocial passou a integrar o orçamento da seguridade social, adotando a denominação de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

11 “Estima-se que, no período 1982/1984, o desgaste financeiro dos recursos transferidos ao BNDES tenha sido em torno de 50%. Isto se deve principalmente às retenções nos cofres da União, tendo em vista os interesses mais imediatos das políticas fiscal e monetária” (REZENDE & AZEREDO, 1986, p. 13).

12 Durante essa etapa, o BNDES também atuou na coordenação do processo de privatizações nos anos 1990, inclusive mantendo-se como acionista minoritário em algumas empresas (ver MUSACCHIO & LAZZARINI, 2015).

13 Para um diagnóstico mais recente da relação entre desembolsos do BNDES e FBCP, ver Puga e Gabrielli (2018), que encontraram uma correlação positiva entre os dois.

14 Para uma análise mais aprofundada do Codefap, ver Silva (2018b).

15 As despesas correntes no âmbito do SPETR referem-se aos programas de: i) seguro-desemprego; ii) abono salarial; iii) intermediação de emprego; iv) certificação e orientação profissional; v) qualificação social e profissional; vi) fomento às atividades empreendedoras; e vii) informações sobre o mercado de trabalho.

16 Sobre o conjunto de políticas financiadas historicamente pelo arranjo institucional de financiamento do FAT, ver Azeredo (1998) e Silva (2018a).

17 Vale destacar que, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 103/2019, que tratou da reforma da previdência, o percentual anual de repasses do FAT ao BNDES foi reduzido de 40% para 28%, passando também a não mais ser aplicado o desconto referente à DRU sobre a arrecadação do PIS/Pasep.

18 O SPETR brasileiro foi construído historicamente com base nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) já ratificadas pelo governo brasileiro. Sobre esse processo, ver Silva (2020).

19 Tais programas de crédito começaram a ser operacionalizados gradualmente em 1995 por agentes financeiros públicos, como o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste (BNB), a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Caixa, o Banco da Amazônia (Basa) e o próprio BNDES. Entre os mais populares estão o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

20 Atualmente, as alíquotas incidem, no caso do PIS, sobre o faturamento das pessoas jurídicas de direito privado (1,65%) ou sobre a folha de salários das entidades sem fins lucrativos (1%) e, no caso do Pasep, sobre as receitas arrecadadas e transferências recebidas pelas pessoas jurídicas de direito público (1%) (BNDES, 2017).

21 Segundo Barboza, Furtado & Gabrielli (2019), os desembolsos do BNDES caíram de R\$ 261,7 bilhões no acumulado em 2014 para R\$ 71,7 bilhões em 2017, voltando para um nível similar ao de 1998.

22 Para uma análise mais pormenorizada da dinâmica contábil do FAT, ver Silva (2018a).

23 Vale mencionar que o cálculo do patrimônio do FAT para estes fins não está levando em conta outras rubricas, como ativo imobilizado, a receber, entre outros, que somados representaram R\$ 28,8 bilhões em 2019, valor próximo ao montante aplicado extramercado.

24 Como resultado desse movimento, entre 2007 e 2016 ocorreu forte crescimento do crédito para as firmas em proporção do PIB, que passou de 16,6% em 2007 para 28,5% em 2016, basicamente devido ao aumento do crédito direcionado do BNDES (SILVA & SACCARO, 2019). Para uma revisão da literatura sobre impactos do BNDES em várias dimensões da economia brasileira (tempo de sobrevivência de empresas contempladas, crescimento do emprego e das exportações, desmatamento, finanças públicas, etc.), ver De Negri et al. (2018) e Barboza et al. (2020).

25 O crescimento observado do patrimônio líquido em 2019 reflete os efeitos do lucro líquido de R\$ 17,7 bilhões no exercício e do ajuste de avaliação patrimonial positivo dos títulos disponíveis para venda, que alcançou R\$ 8,814 bilhões no ano, atenuados pela antecipação de dividendos de R\$ 7,953 bilhões, apurados sobre o lucro do primeiro semestre de 2019. Em 2019, houve aumento de R\$ 2,550 bilhões do capital social por meio da incorporação integral da reserva para aumento de capital (BNDES, 2020).

26 Para mais detalhes, verificar dados no apêndice.

27 Uma proposta recente de reformulação do arranjo de financiamento e de operacionalização dos programas associados ao FAT pode ser conferida em Silva (2018b).

Referências

- AFONSO, José R. & BIASOTO JUNIOR, Geraldo. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. *Revista Novos Estudos*, São Paulo, n.77, pp.8-27, 2007.
- ALBUQUERQUE, B. E. et al. *Os bancos de desenvolvimento e o papel do BNDES*. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. (Textos para Discussão n. 133).
- ALÉM, A. C.; MADEIRA, R. F. & MARTINI, R. A. Sistemas nacionais de fomento. In: ABDE-BID. *Prêmio ABDE-BID*. Rio de Janeiro, ABDE, 2015.
- AMSDEN, A. *The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies*. New York: Oxford University Press, 2001.
- ARAÚJO, V. L. Bancos públicos de desenvolvimento: uma aproximação teórica. *Revista Análise Econômica*, v. 36, n. 70, p.7-33, 2018.
- ARAÚJO, V. L. & CINTRA, M. *O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n° 1604).
- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego*. São Paulo: ABET, 1998.
- BARBOZA, R. M. & FURTADO, M. & GABRIELLI, H. A atuação histórica do BNDES. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 3, 2019.
- BARBOZA, R. M. et al. *O que aprendemos sobre o BNDES?* Rio de Janeiro: BNDES, 2020. (Texto para Discussão, n. 149)
- BNDES – BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO. *Relatório anual integrado 2019*. Rio de Janeiro: BNDES, 2020.
- BONELLI, R. & PINHEIRO, A. C. O papel da poupança compulsória no financiamento do desenvolvimento. *Revista do BNDES*, v.1, n.1. pp.17-36, 1994.
- BRASIL. *Relatório de gestão do FAT: exercício de 2016*. Brasília: MTE/CGFAT, 2017.
- CALDERÓN, C. & SERVEN, L. *The effects of infrastructure development on growth and income distribution*. Washington: World Bank, 2004.
- CALDERÓN, C. & CHONG, A. Volume and quality of infrastructure and the distribution of income: an empirical investigation. *Review of Income and Wealth*, v. 50, n. 1, 2004.
- CARNEIRO, R. M. *Dinâmica de crescimento da economia brasileira: uma visão de longo prazo*. Campinas: Unicamp, 2007. (Texto para Discussão, n. 130).
- CHANG, H. J. The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, M. (Org.). *The developmental state*. New York: Cornell University Press, 1999.
- CINTRA, M. & PRATES, D. M. Fundos de poupança compulsória como instrumentos de *funding* na economia brasileira. In: JAYME Jr.; Frederico G.; CROCCO, Marco (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2010.
- CRUZ, P. R. C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra. *Revista Economia e Sociedade*, v1, n.3, p.65-80, 1994.
- DEMETRIADES, P. & MAMUNEAS, T. P. Intertemporal output and employment effects of public infrastructure capital: evidence from 12 OECD economies. *Economic Journal*, v. 110, n. 465, pp. 687-712, 2000.
- DE NEGRI, J. A. et al. (Orgs.). *Financiamento do desenvolvimento no Brasil*. Brasília: IPEA, 2018.
- ESFAHANI, H. & RAMIREZ, M. T. Institutions, infrastructure and economic growth. *Journal of Development Economics*, v. 70, pp. 443-477, 2003.
- ESTACHE, A.; FOSTER, V. & WODON, Q. *Accounting for poverty in infrastructure reform*. Washington: The World Bank, 2002.
- FEIJO, C.; BRAGA, J. M. & CORRÊA, M. F. Developmentalism and the determinants of investment: an econometric exercise for Brazil in the 2000s. *Brazilian Keynesian Review*, 4(2), pp. 250-277, 2018.
- FEIJO, C.; HORN, C. H. & FEIL, F. Por que precisamos de instituições de financiamento público para retomar o desenvolvimento pós pandemia. *Boletim Finde*, n. 2, 2020.

- GENTIL, D. & ARAÚJO, V. L. *Mais além da macroeconomia de curto prazo*. Rio de Janeiro: UFF, 2012. (Texto para Discussão, n. 289).
- GENTIL, D. & HERMANN, J. Política fiscal no governo Dilma Rousseff. In: VIII Encontro Internacional da associação Keynesiana Brasileira, 8, Anais... Uberlândia, 2015.
- GIAMBIAGI, F.; RIECHE, F. & AMORIM, M. As finanças do BNDES. *Revista do BNDES*, v.16, n.31, p. 3-40, 2009.
- GOMES, J. W.; PEREIRA, R. A. & BEZERRA, A. R. Efeitos distributivos do aumento nos investimentos públicos em infraestrutura no Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 49, n. 2, 2019.
- GOMIDE, A. & PIRES, R. R. (Orgs.). *Capacidades estatais e democracia*. Brasília: IPEA, 2014.
- HALL, P. A. & SOSKICE D. (Eds.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- HERMANN, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência privada. In: JAYME Jr.; Frederico G.; CROCCO, Marco (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2010.
- IPEA. Bancos de desenvolvimento e mercados de capitais. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento 2011*. Brasília: Ipea, 2011. (v. 2)
- JAYME Jr.; F. G. & CROCCO, M. (Orgs.). *Bancos públicos e desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2010.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- LEAL, R. M. & VIANA, M. E. Financiamento do desenvolvimento sustentável: elementos para a contribuição dos bancos de desenvolvimento. *Revista do BNDES*, v. 26, n. 52, 2019.
- MAZZUCATO, M. & PENNA, C. The rise of mission-oriented state investment banks: the cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES. Sussex: 2015. (SPRU Working Paper Series, n. 26)
- MUSACCHIO, A. & LAZZARINI, S. G. *Reinventando o capitalismo de estado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.
- NERI, M. C. & VAZ, F. M. & SOUZA, P. H. F. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). *Programa Bolsa Família*. Brasília: Ipea, 2013.
- OLIVEIRA, T. & SILVA, S. P. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. In: CARDOSO JÚNIOR, José C. (Org.). *A Constituição golpeada: 1988-2018*. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.
- ORAIR, R. Política fiscal no Brasil contemporâneo: investimento público e ciclos econômicos. In: GOMIDE, A. & PEREIRA, A. K. *Política fiscal no Brasil contemporâneo: investimento público e ciclos econômicos*. Brasília: Ipea, 2018.
- ORAIR, R. *Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal*. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n° 2215).
- PINHEIRO, M. S. *O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT*. Brasília: Ipea, 1997. (Texto para Discussão, n. 485).
- PROCHNIK, M. Fontes de recursos do BNDES. *Revista do BNDES*, v. 2, n. 4, p. 1995.
- PUGA, F. & GABRIELLI, H. *O BNDES e o investimento: 2000 a 2016*. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. (Texto para Discussão, n. 122).
- REZENDE, F. & AZEREDO, B. *Fundos sociais*. Rio de Janeiro: Ipea, 1986. (Texto para Discussão, n. 85).
- RODRIGUES, D. A.; AFONSO, J. R.; PAIVA, S. M. Instituições financeiras de desenvolvimento: revisitando lições das experiências internacionais. *Revista do BNDES*, n.48, 2017.
- ROUTLEY, L. *Developmental states: a review of the literature*. Manchester, ESID Working Paper n. 03, 2012.
- SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. *Revista do BNDES*, v. 13, n. 26, pp. 3-14, 2006.

SCHETTINI, B. P. et al. Resultado estrutural e impulse fiscal. In: IPEA. *Finanças públicas e macroeconomia no Brasil*, v. 1. Brasília: IPEA, 2014. (v.1)

SILVA, Sandro P. *Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)*. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2437).

IPEA. Propostas de reformulação no arranjo de financiamento e da agenda programática do sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. Brasília: Ipea, 2018b. n. 65.

IPEA. *A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat*. Brasília: Ipea, 2019a. (Texto para Discussão, n. 2503).

IPEA. *O paradigma de sistema público de emprego da OIT e sua construção histórica no Brasil*. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2562).

SILVA, Napoleão L.; SACCARO, Alice. Efeitos do BNDES nas firmas brasileiras: um estudo de análise de sobrevivência para os anos de 2002 a 2016. 47º Encontro Nacional de Economia, *Anais...*, São Paulo, Anpec, 2019.

TINOCO, G.; BORÇA Jr, G. & MACEDO, H. Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT): breve histórico, condições atuais e perspectivas. *Revista do BNDES*, v. 25, n.50, pp.139-202, 2018.

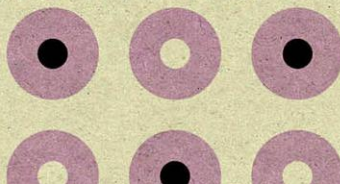
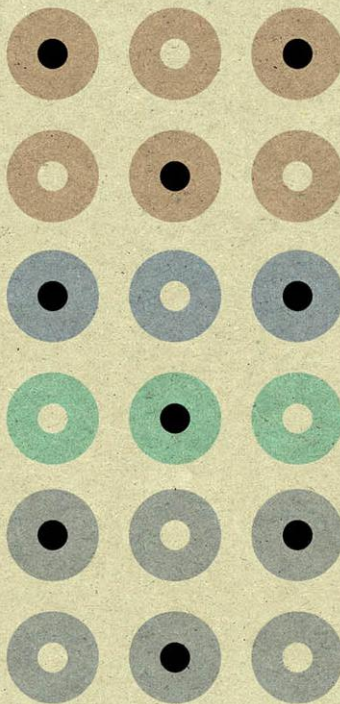
WADE, R. *El mercado dirigido: la teoría económica e la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.



APÊNDICE - Fluxo financeiro do FAT (2005-2019) - (Em R\$ milhões – dez./2019)

| EXERCÍCIOS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| A. RECEITAS CORRENTES | 44.773 | 47.471 | 44.779 | 52.757 | 47.885 | 54.383 | 61.206 | 66.725 | 63.833 | 74.996 | 62.081 | 58.929 | 59.403 | 48.133 | 48.457 |
| A.1. Arrecad. Liq. PIS-Pasep | 43.702 | 46.807 | 43.363 | 51.600 | 46.778 | 50.934 | 59.677 | 57.342 | 55.974 | 56.307 | 51.128 | 43.584 | 43.925 | 47.317 | 47.999 |
| A.2. Aportes Tesouro Nacional | 55 | 66 | 13 | 56 | 47 | 1.933 | 144 | 8.018 | 6.806 | 18.081 | 8.982 | 14.052 | 14.929 | 44 | 35 |
| A.3. Outras receitas | 1.016 | 598 | 1.404 | 1.102 | 1.060 | 1.516 | 1.384 | 1.365 | 1.052 | 607 | 1.971 | 1.292 | 549 | 771 | 423 |
| B. RECEITAS FINANCEIRAS | 23.755 | 21.228 | 20.385 | 19.356 | 19.361 | 18.083 | 18.618 | 21.895 | 11.677 | 16.583 | 17.054 | 21.603 | 19.025 | 19.264 | 18.051 |
| C. DESPESAS | 30.362 | 37.180 | 41.759 | 44.115 | 53.255 | 52.674 | 56.780 | 61.305 | 66.290 | 68.383 | 59.122 | 63.193 | 59.302 | 56.504 | 55.380 |
| C.1. Seguro-desemprego | 21.964 | 26.128 | 28.822 | 30.324 | 37.573 | 36.204 | 38.896 | 41.819 | 44.940 | 46.966 | 46.211 | 42.431 | 41.132 | 37.853 | 37.389 |
| C.2. Abono salarial | 7.017 | 9.440 | 11.421 | 12.311 | 14.523 | 15.508 | 16.967 | 18.683 | 20.650 | 20.738 | 12.296 | 20.143 | 17.563 | 18.086 | 17.523 |
| C.3. Qualific. profissional | 216 | 195 | 180 | 282 | 296 | 256 | 123 | 88 | 9 | 1 | 0 | 0 | 63 | 8 | 3 |
| C.4. Intermed. de emprego | 215 | 213 | 208 | 209 | 179 | 124 | 156 | 214 | 165 | 181 | 83 | 55 | 37 | 42 | 38 |
| C.5. Outras despesas | 950 | 1.205 | 1.128 | 990 | 684 | 582 | 637 | 502 | 525 | 497 | 532 | 564 | 506 | 515 | 427 |
| D. REPASSES BNDES | 17.452 | 18.196 | 18.537 | 19.603 | 18.481 | 20.515 | 22.107 | 22.809 | 23.821 | 22.084 | 20.708 | 17.965 | 17.900 | 18.833 | 18.762 |
| Desvinc. de receita (DRU) | 10.820 | 11.296 | 11.706 | 12.704 | 11.915 | 14.299 | 13.596 | 14.457 | 14.387 | 13.525 | 12.848 | 17.805 | 19.034 | 20.012 | 16.100 |
| RES. OPERAC. (A+B-C-D) | 20.713 | 13.323 | 4.869 | 8.395 | -4.490 | -725 | 937 | 4.505 | -14.602 | 1.112 | -695 | -627 | 1.226 | -7.940 | -7.634 |

Fonte: Relatório de gestão do FAT – vários anos.



A *policy advocacy* como vetor na formação da agenda de políticas: uma análise na janela de oportunidades do processo eleitoral

Policy advocacy as a vector in shaping the policy agenda: a analysis of the windows of opportunities of electoral process

Renato Antônio de Almeida* | Bruno Tavares** | Suely de Fátima Ramos Silveira***

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.007>

Recebido em 7 de janeiro de 2021. Aceito em 12 de julho de 2021.

Resumo

Esse estudo se propôs a analisar a influência de coalizões de defesa sobre as políticas de assistência social, a partir dos programas de governo dos candidatos à Presidência da República que chegaram ao segundo turno em 2018. A *policy advocacy* fundamenta a abordagem teórica, caracterizada por princípios e valores em subsistemas de políticas. Como perspectiva de análise, considerou-se o desenvolvimento da cidadania e a representação política na formação das coalizões e na defesa em torno das propostas dos candidatos. Como método, foi utilizada a análise de conteúdo e os resultados apontaram a influência das coalizões dominantes na defesa de políticas e sua relevância na janela de oportunidades proporcionada pelo processo eleitoral. O estudo aponta que as pautas defendidas pelas coalizões dominantes podem elevar determinadas questões ao *status* de pertencimento da agenda de políticas públicas, mesmo de forma antecipada, diferentemente do que aponta de forma hegemônica a literatura.

Palavras-chave: políticas públicas; *policy advocacy*; assistência social; cidadania; cidadania diferenciada.

Abstract

This study aimed to analyze the influence of defense coalitions on social assistance policies, based on the government programs of candidates for the Presidency of the Republic that reached the second round in 2018. Policy advocacy underpins the theoretical approach, characterized by principles and values in policy subsystems. As an analysis perspective, the development of citizenship and political representation was considered in the formation of coalitions and in the defense around the candidates' proposals. As a method, content analysis was used and the results showed the influence of dominant coalitions in the defense of policies and their relevance in the window of opportunity provided by the electoral process. The study points out that the agendas defended by the dominant coalitions can raise certain issues to the status of belonging to the public policy agenda, even in advance, differently from what the literature points out in a hegemonic way.

Keywords: public policy; *policy advocacy*; social assistance; citizenship; citizenship differentiated.

* Renato Antônio de Almeida

Professor Adjunto, Departamento de Administração, Universidade Federal de Juiz de Fora. Av. Dr. Raimundo Monteiro Rezende, 330, Centro, Governador Valadares – MG, 35010-177.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2458-113X>. E-mail: renato.almeida@ufjf.br

** Bruno Tavares

Professor Associado do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Av. Peter Henry Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa - MG, 36570-900.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5140-7359>. E-mail: btavares@ufv.br

*** Suely de Fátima Ramos Silveira

Professora Associada do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Av. Peter Henry Rolfs, s/n - Campus Universitário, Viçosa - MG, 36570-900.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1303-7190>. E-mail: sramos@ufv.br

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, as políticas sociais no Brasil passaram por mudanças profundas, justificadas pelos proponentes e apoiadores de diferentes formas e argumentos, ora privilegiando mais o atendimento de necessidades sociais, ora visando a sustentabilidade econômica do Estado. Essas mudanças ocorreram de forma ampla no sistema de proteção social, alcançando políticas educacionais, de saúde, de habitação e assistência social (ARRETCHE, 1999). Recentemente passaram a vigorar também mudanças profundas no sistema previdenciário, com a PEC 6/2019, de autoria do Executivo Federal, compondo o ciclo das mudanças profundas e em curso do sistema de proteção social, denominado por alguns, dentre eles Esping-Andersen (1995), como sistema de bem-estar social, mais conhecido no Brasil como Sistema de Seguridade Social.

A relevância da participação social deve ser considerada em um cenário de mudanças nas últimas três décadas, dado o contexto democrático existente desde então. Nesse cenário, a influência social e a atuação de grupos de interesse desempenharam seu papel em alguma medida perceptível, seja de forma ativa ou passiva, refletindo demandas sociais e, portanto, contribuindo para a consolidação das políticas do sistema de bem-estar atualmente vigentes. A medida da influência de grupos de interesse, entretanto, considera, dentre outros aspectos, quais são efetivamente as coalizões influentes e dominantes e os valores interiorizados pelas mesmas, aspectos fundamentais para compreender os mecanismos que definem a formação de coalizões de defesa mais amplas (SABATIER, 1988; 2011). Portanto, sendo um dos eixos do Sistema de Seguridade, as políticas de assistência social representariam de forma relevante o significado de valores internalizados pela sociedade e o resultado da mobilização social para implementar tais políticas, em direção aos direitos de cidadania (CARVALHO, 2016).

A proteção social, amparada em sua origem pela orientação para a perspectiva de direito do cidadão e dever do Estado brasileiro (SPOSATI, 2013), estabeleceu-se através de um pacto social consolidado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A partir dessa perspectiva, propõe-se analisar as políticas de assistência social como resultantes do processo democrático e do exercício da cidadania, objetivando compreender a influência de grupos que se alinham através de seus princípios e valores no sentido de ampliar a visibilidade de determinadas demandas, durante a constituição de coalizões e propostas no processo eleitoral.

O objetivo desta pesquisa foi analisar de que forma as coalizões políticas imprimiram nos programas de governo a sua percepção quanto à relevância das políticas de assistência e seus elementos constituintes, supostamente

representando a relevância do interesse popular, ao longo do pleito para a Presidência da República. Sendo uma forma legítima e representativa de expressão democrática, Weible e Sabatier (2006) argumentam que o processo resultante das coligações políticas permite compreender a aceitação e apoio dos interesses dominantes. Nessa direção, como premissa para esta pesquisa, compreende-se que as propostas dos programas de governo resultam dos acordos emanados das coalizões dos partidos políticos, as quais deram origem aos programas de governo constituídos.

O processo eleitoral é apontado como uma janela de oportunidades no ciclo de políticas públicas (KINGDON, 1995; SUBIRATS, 2006) a partir da qual uma determinada demanda tem aumentadas as suas chances de sair do âmbito sistêmico, no seio da sociedade, para o âmbito governamental, podendo adquirir o *status* de problema de política pública inserido na agenda de decisão. As teorias centradas no ciclo de políticas públicas consideram a elevação da agenda ao status de pertencimento dos governos somente a partir da estrutura burocrática formalmente constituída, o que representa um aspecto relevante da análise aqui desenvolvida. Embora as decisões, de fato, ocorram no âmbito burocrático, formal e através de atores com poder para tomada de decisões, acordos e coalizões formadas permeiam todo o âmbito político, antecedendo a legitimação dos decisores no âmbito da burocracia estatal.

Argumenta-se nessa pesquisa que o processo eleitoral, para além de uma janela de oportunidades, participa de forma efetiva do processo de constituição da agenda governamental, oferecendo uma perspectiva distinta da proposta hegemônica do ciclo de políticas públicas. O processo de seleção das questões relevantes no âmbito público pode ser construído coletivamente, através de um processo *bottom up*, dada a influência das coalizões dominantes na constituição das propostas dos candidatos. A teoria da *policy advocacy* aponta nessa direção, uma vez que o engajamento social, midiático e dos grupos influentes podem proporcionar a elevação de um problema sistêmico à condição de problema governamental (HOWLETT, 2000) e que tais fatores antecedem a constituição formal de um governo.

Portanto, embora a agenda de candidatos e coligações não seja ainda a agenda do governo, propõe-se analisar a influência prévia à sua formação, a partir da argumentação de sua relevância. Essa proposição se orienta pela influência de atores visíveis, embora a mesma seja orientada para a perspectiva do ciclo de políticas públicas (KINGDON, 1995). Alinhados, mas não limitados ao ciclo de políticas públicas, ocorrem movimentos estratégicos no cerne de uma comunidade política, com atores agregados em coalizões, compostas por pessoas e grupos que compartilham um conjunto de crenças

normativas e causais, orientados para a defesa de determinadas políticas (SABATIER, 1988; WEIBLE & SABATIER, 2006).

A análise dos programas de governo resultantes de coalizões, próximas de um momento decisivo do pleito eleitoral, sendo neste caso o segundo turno das eleições presidenciais, pode contribuir para compreender possíveis tendências na formação de agendas de políticas públicas, ampliando a percepção sobre a relevância das mesmas. Destaca-se então como objetivo deste estudo apreender a influência das coalizões, através das defesas de políticas na perspectiva dos grupos de interesse dominantes. Ao delimitar a pesquisa no âmbito da Assistência Social, propõe-se avançar também sobre questões relacionadas aos direitos de indivíduos e grupos mais vulneráveis, que por razões diversas, se situam à margem dos seus direitos.

A análise proposta será desenvolvida a partir das coalizões políticas em torno dos candidatos à presidência da república em 2018, no pleito eleitoral do segundo turno. Essa escolha se deve à grande possibilidade de cada um dos candidatos ao pleito assumir a presidência, tendo a possibilidade de elevar a um nível maior de importância os compromissos assumidos no plano de governo. Como resultado da pesquisa, espera-se caracterizar as políticas propostas para a assistência social, definidos na Constituição Federal de 1988 (CF-88) e através de categorias *a priori* fundamentadas na cidadania clássica e diferenciada (MARSHALL, 1967; YOUNG, 1989) e na *Policy Advocacy*, que fundamenta a estrutura de crenças e valores construídos e internalizados nos sistemas e subsistemas de políticas (SABATIER, 1988).

A ação de grupos de interesse é um processo contínuo, que se manifesta na sociedade em todas as oportunidades, sendo uma delas constituída pela expectativa de que determinado candidato, ao assumir o poder, represente os interesses defendidos por tais grupos. Nessa direção, a questão que orienta essa proposta de pesquisa é compreender a partir de quais aspectos e com que intensidade a assistência social poderia ser percebida como proposta na agenda dos candidatos à presidência da República no segundo turno das eleições de 2018, compreendendo que tais aspectos podem indicar e caracterizar a efetiva influência de grupos de interesse.

Após esta introdução, inicialmente o artigo procura situar a assistência social no contexto brasileiro, a partir de sua evolução e institucionalização, demarcada pela CF-88. Em seguida, apresenta-se a perspectiva teórica da cidadania e sua relação com a participação social baseada nos valores constituídos, permitindo evoluir, no tópico seguinte, para o papel da *policy advocacy* no contexto político e social, considerando os aspectos da representação política, bem como suas limitações e das coalizões de defesa. A seguir é apresentada a abordagem metodológica, centrada na análise de conteúdo

dos programas de governo, passando em seguida para a análise, discussão dos resultados e considerações finais.

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO BRASILEIRO

Nas últimas três décadas, desenvolveu-se no Brasil um novo cenário sociopolítico, que teve como marco a CF-88 (BRASIL, 1988). No capítulo II, que trata da seguridade social, a carta magna estabelece os princípios da assistência social, destacando como objetivos a proteção à família, às crianças e adolescentes, à empregabilidade, às pessoas portadoras de deficiência e ao idoso, com recursos específicos da seguridade social, previstos na própria Constituição. O novo pacto social que se estabeleceu, por ser originado no seio da sociedade através de um processo democrático, representa em boa medida a forma como essa sociedade entende as políticas sociais, assim como compreende a relevância da assistência social e o seu papel na proteção aos cidadãos em situação de vulnerabilidade.

Sendo parte de um contexto maior que se estabelece com o sistema de seguridade social, a assistência social é resultante de um processo amplo e histórico, que se desenvolveu a partir da evolução humana em um contexto essencialmente capitalista. Não seria, portanto, um fenômeno resultante da criatividade ou do populismo político, mas sim resultante de vários fatores, dentre eles a democracia e a luta de classes, em um cenário de profundas desigualdades sociais (KERSTENETZKY, 2014; SPOSATI *et al.*, 1998).

Esse processo culminou no estágio de desenvolvimento social que se convencionou denominar de Estado de bem estar social, que teve seu ápice no período posterior à segunda guerra mundial até na década de 1980, quando se iniciou seu período de estabilização e aparente amadurecimento. Nessa mesma época, desenvolvia-se de forma célere e pujante em países mais desenvolvidos o *welfare state*, que incluía de forma substancial, dentre outros, os serviços sociais públicos, tendo como uma das principais molas propulsoras a mobilização popular, notadamente da classe trabalhadora e de grupos socialistas Kerstenetzky (2014).

O que pode ser concebido como um período áureo da seguridade social no Brasil iniciou-se simultaneamente com o amadurecimento do *welfare state* em países pioneiros nesse sentido (ESPING-ANDERSEN, 1995), embora em ritmo e alcances sociais bem diferentes. Assim, quando mudanças nas políticas de assistência ocorriam em países mais desenvolvidos, em estágio de relativa maturidade, acompanhadas de discursos políticos de austeridade, instituiu-se no Brasil a CF-88, um fato novo e relevante, que significou um importante marco para a consolidação da seguridade social. Por-

tanto, embora o desenvolvimento da assistência social no Brasil possa de fato ter algum teor de influência externa, as evidências apontam para uma construção histórica essencialmente desenvolvida no seio da sociedade brasileira.

A história do desenvolvimento da assistência social no Brasil desvela um processo caracterizado por avanços e retrocessos sociais, econômicos e democráticos. Esse longo percurso é apontado em um primeiro momento no Brasil pelo processo de colonização, seguido de um período de adaptação à sua condição de independência e a definição de uma estrutura própria, em um longo e sofrível processo de desenvolvimento, buscando alcançar uma estrutura aceitável política e socialmente, em direção a uma democracia ainda em desenvolvimento. Esses aspectos são apontados por Carvalho (2016), que relata a partir dos mesmos um processo de evolução da cidadania, potencializada por grupos de interesses diversos e partidos políticos dominantes, seja a partir de argumentos sociais ou liberais.

Há amplos argumentos que corroboram com a perspectiva de influência dos grupos de interesse na constituição dos sistemas de bem-estar social (ESPING-ANDERSEN, 1995; KERSTENETZKY, 2014), embora alguns autores questionem o poder de tal influência devido às limitações sociais e de representatividade. No que tange à pouca representatividade na defesa de políticas sociais, são colocadas em evidência as classes sociais empobrecidas e marginalizadas, com cidadãos relegados a uma condição de categoria inferior e que, portanto, não exerceriam de forma mínima seus direitos de cidadania. Como agravante, resta a naturalização histórica desta condição pela sociedade.

Desta forma, a representatividade não parece alcançar a amplitude necessária para cumprir o seu papel, perenizando classes subalternas e de pouca expressão política e social, dependentes da eventual benevolência do próprio Estado que as aprisiona (YAZBEK, 2016), sem conseguir alcançar objetivos sustentáveis de políticas de assistência social que proporcionem a dignidade humana, permitindo-lhes exercer satisfatoriamente seus direitos de cidadania. Nesse contexto, emergem questões que se originam com a clara percepção de um quadro ainda em construção, com evidentes e frequentes retrocessos das políticas públicas de assistência social no Brasil, ao vislumbrar os aspectos de inconsistência, descontinuidade, pouca efetividade e da prática recorrente do assistencialismo.

Ao verificar o cenário relativamente recente, constata-se que o Brasil desponta como destaque em relação à desigualdade (OCDE, 2018), agravados por indicadores atuais que apontam para o aumento da violência doméstica e contra crianças, adolescentes e idosos; os portadores de necessidades especiais sofrem com o descaso, o desemprego amplia-se em escala alarmante,

dando origem a um exército de desalentados (IPEA, 2019). O nível de emprego é uma variável determinante em um cenário de desigualdades, principalmente quando não existem políticas públicas que assistam pessoas que perderam sua renda por um período prolongado. Esse aspecto é apontado por Esping-Andersen (1995) como um fator relevante em suas discussões sobre o sistema de bem-estar social e também por Kerstenetzky (2014) ao discutir a perspectiva do investimento social. Nesse cenário, as forças que se estabelecem no âmbito da esfera pública atuam com influências múltiplas, podendo resultar na manutenção, no ajuste e/ou na estruturação de novas políticas públicas.

Não obstante os aspectos que apontam para uma efetividade questionável da assistência social, as políticas estabelecidas indicam uma direção apontada pela sociedade, uma vez que estas significam a consolidação de um processo cultural, político e de influência, sob a ótica da *policy advocacy framework* (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988; 2011; WEIBLE & SABATIER, 2006). A partir desta construção teórica, argumenta-se de forma propositiva que o percurso da assistência social brasileira foi orientado por um conjunto de valores construídos socialmente, através de um processo de aprendizado, sedimentando crenças e valores relevantes para a proposição das políticas públicas vigentes. Tais aspectos constituíram os direitos e práticas de cidadania atuais, com seu curso ininterrupto e com práticas democráticas ainda em construção.

CIDADANIA CLÁSSICA, DIFERENCIADA E PARTICIPAÇÃO COLETIVA

Considerando que a construção coletiva de cidadania reflete os valores sociais, o senso de cidadania é apreendido não somente com o sentimento consciente de pertencimento a uma comunidade nacional. Para além da cidadania formal, valores compartilhados orientam o verdadeiro sentido de participar de uma sociedade que compreende e pratica a igualdade de direitos e deveres (CARVALHO, 2016). Ao conceituar a cidadania, Marshall (1967) destacou a participação como aspecto fundamental, no sentido de indagar quem participaria das decisões e como seria essa participação.

Os direitos de cidadania representam a construção de valores como elementos influentes no âmbito social e político e, portanto, sendo fundamentalmente norteadores na proposição de políticas sociais. A representatividade e a influência de indivíduos e de grupos de interesse contribuem para elevar o nível de percepção da importância sobre políticas públicas (SUBIRATS, 2006) e esse processo pode ser compreendido na perspectiva da *policy*

advocacy (JENKINS-SMITH *et al.*, 2014; SABATIER, 1988, 2011; WEIBLE & SABATIER, 2006).

A forma de condução das políticas públicas de assistência social ao longo do tempo proporciona uma perspectiva que permite apontar alguns aspectos relevantes em relação à construção da cidadania coletiva. Assim pode-se perceber como possibilidade, a partir do exercício da cidadania, exercer o direito de liberdade de expressão, apoiando ou contestando ações do Estado, mesmo sob determinado nível de repressão. Esse argumento vai na direção do comportamento coletivo, através do modelo proposto por Granovetter (1978), dentre outros e exemplificado por (CARVALHO, 2016), ao relatar eventos ocorridos ao longo da história nas últimas décadas do Brasil, como o movimento das Diretas Já na década de 1980 e os protestos pró-impeachment do então Presidente Fernando Collor na década de 1990.

Ainda segundo Carvalho (CARVALHO, 2016), ao longo do tempo é possível verificar um descontentamento coletivo muitas vezes não verbalizado, mas que se manifesta em determinado momento, demonstrando o posicionamento de grupos de interesse e o surgimento de novos atores políticos, influenciando na formulação de novas agendas. É preciso, porém, considerar que a prática da cidadania é construída a partir de um processo longo, subjetivo e complexo, definido a partir de diversos aspectos da cidadania formal e substantiva.

A concepção de Marshall (1967) para o desenvolvimento da cidadania passa, necessariamente, por aspectos históricos. Assim, o autor define os elementos civis, políticos e sociais para explicar como a mesma se constitui. O elemento civil compõe-se da liberdade individual, que compreende os direitos básicos de expressão, de pensamento, de propriedade e de justiça. O elemento político pode ser compreendido como o direito à participação institucional, como membro ou como eleitor, podendo exercer sua influência sobre o governo. Por fim, como direitos sociais compreende-se o direito ao mínimo bem-estar até a participação nas riquezas produzidas pela sociedade e de uma existência digna.

A expressão mais completa de cidadania, segundo Marshall (1967), requer um Estado social democrático liberal, com garantia de direitos civis, políticos e sociais para todos. Dessa forma, seria garantida aos membros da sociedade uma participação plena. Caso um ou mais direitos fossem retirados ou violados, o direito à cidadania estaria prejudicado, culminando em processos de marginalização e exclusão social.

A cidadania formal ou legal, segundo Kymlicka e Norman (1994), se diferencia da cidadania como prática, pois é preciso considerar a participação do indivíduo em uma comunidade, exercendo seu direito e dever de contribuir e de influenciar os aspectos da vida social, política e prática da coletividade.

Portanto, uma teoria adequada para a cidadania envolve uma ênfase nas responsabilidades e virtudes. Assim, propõe-se avançar um pouco mais na teoria e expandir o conceito de cidadania, compreendendo a necessidade de adaptações em função do crescente pluralismo social e cultural das sociedades modernas (KYMLICKA & NORMAN, 1994).

A partir dos aspectos constituintes da cidadania, é relevante compreender que “Cidadania não é apenas um *status*, definido por um conjunto de responsabilidades. É também uma identidade, uma expressão da sua participação em uma comunidade política” (KYMLICKA & NORMAN, 1994, p. 369). Desta forma, destaca-se que o conceito clássico de cidadania não seria suficiente para acomodar grupos excluídos ou “diferenciados”, que se evidenciam e reivindicam cada vez mais seus direitos nas modernas sociedades.

A existência, de fato, de grupos diferenciados e excluídos demanda uma inserção cidadã também diferenciada. Tal inclusão se daria a partir de indivíduos unidos por interesses comuns, como por exemplo: raça, nacionalidade, condição socioeconômica, gênero e outras. Essas demandas representariam um avanço para além da cidadania clássica, denominada “cidadania diferenciada” (YOUNG, 1989, p. 258), diferindo conceitualmente da concepção de uma cidadania universal. Assim, a expressão da cidadania em direção a uma plenitude não pode mais ser compreendida somente através de suas dimensões clássicas, uma vez que seu conceito adquiriu uma dimensão socialmente mais complexa e inclusiva.

Embora remeta à noção ortodoxa de cidadania o fato de tratar pessoas como indivíduos com iguais direitos perante a lei, tanto Young (1989) quanto Kymlicka e Norman (1994) não contestam os pressupostos de Marshall (1967), mas propõem avanços em suas proposições teóricas. Considerando as diversas perspectivas, compreende-se que a sociedade moderna tende a se organizar também com base em direitos diferenciados, contribuindo para evolução do conceito clássico de cidadania. Esse aspecto implica em uma nova perspectiva de valores e, conseqüentemente, na formação de novos grupos de interesse e de novas e mais influentes coalizões de defesa.

Considerando as proposições teóricas aqui abordadas (KYMLICKA & NORMAN, 1994; MARSHALL, 1967; YOUNG, 1989), uma concepção mais inclusiva de cidadania permite compreender melhor a existência das classes subalternas (SPOSATI *et al.*, 1998; YAZBEK, 2016), indo na direção do que Heiwood (2004) denomina cidadãos de segunda classe. Desta forma, é possível perceber também de forma mais ampliada o aspecto da exclusão, que não se trata somente de uma perspectiva socioeconômica, mas também de participação. Emerge então o problema da sub-representação, frequentemente existente na formação de coalizões de defesa de políticas.

Assim, é possível compreender também cenários nos quais podem surgir coalizões construídas e sustentadas por uma minoria dominante, que de forma sistemática, efetiva e muitas vezes legítima (através de eleições, partidos políticos e grupos de interesse) definem os rumos da participação “democrática”. É frequente não fazerem parte desta representação, portanto, muitos dos grupos excluídos, que não conseguem se fazer representar por diversas razões. Segundo Heiwood (2004), tal cenário é possível quando grupos diferenciados ou cidadãos de segunda classe têm sua participação limitada por desvantagens, sejam elas sociais, econômicas, políticas ou de quaisquer naturezas.

O PAPEL DA *POLICY ADVOCACY* NO CONTEXTO POLÍTICO E SOCIAL

A construção da cidadania é um processo com componentes históricos e muitas vezes não estruturado, constituído por um conjunto de aspectos legais, sociais, políticos, econômicos e culturais, dentre outros. Essa é a perspectiva da constituição dos direitos de cidadania em uma condição do Estado democrático, no qual compreende-se que os direitos constituídos e a participação social são elementos indissociáveis, tornando-se um patrimônio de toda a sociedade. Tais aspectos são elementos que podem ser traduzidos em larga medida pela cultura socialmente construída (DAGNINO, FERLIM & ROMANELLI, 1998).

Nesse sentido, a representação social e política são elementos constituintes da esfera pública, não obstante suas limitações. Por esta razão, é possível inferir que a representação da sociedade reflete, em larga medida, a consciência coletiva e as demandas sociais, representando a cultura coletiva, que reflete os valores constituintes da cidadania, de forma ampla. Essa perspectiva encontra suporte também na teoria da formação de agenda através da *policy advocacy*, que aponta o engajamento e a influência da opinião pública e da mídia como elemento constituinte das agendas políticas e do governo, ao evidenciar e tornar relevante um determinado problema ou proposta de intervenção (SECCHI, 2012). É uma assertiva que destaca a influência dos mais diversos segmentos da sociedade a partir dos valores predominantes, na priorização das demandas públicas.

Os conceitos de cidadania (MARSHALL, 1967) e cidadania diferenciada (KYMLICKA & NORMAN, 1994; YOUNG, 1989) no contexto democrático e político não são uma imposição social. Portanto, compreende-se que os programas de governo são resultado da construção de um projeto político, que demandou acordos e coalizões. Sendo submetido a influências diversas, são acordos e propostas que definem as bases para políticas e arranjos pos-

teriores, que incluem ideologia de partidos políticos e demandas oriundas de grupos de interesse provenientes de diversas influências sociais. Dentre as teorias explicativas de formação de políticas públicas, a *policy advocacy* apresenta argumentos explicativos com uma fundamentação robusta, que reforçam a influência dos grupos de interesse em um instante anterior à formação de agenda. É um processo que ocorre através da participação efetiva e, portanto, decisória, na constituição do quadro político.

A fundamentação teórica das coalizões de defesa oferece uma perspectiva ampla para compreender o processo através do qual ocorre a influência popular, passando pela construção dos programas dos candidatos e por sua influência no processo eleitoral. Ao descrever sua concepção de *advocacy*, Sabatier (1988) descreve como compreende tal influência, que pode se estabelecer em vários cenários e em vários momentos de um processo político. Uma proposição introdutória e simples para a *advocacy* é o significado de influência, de pleitear uma causa, fazer *lobby*, apoiar ou recomendar uma determinada ação ou posicionamento.

O conceito de *advocacy*, segundo Jenkins (1987), pode ser compreendido também como *lobby*, utilizado para abordar legisladores ou outros decisores, com o objetivo de influenciar os mesmos. Um significado mais diverso de *advocacy*, segundo Jenkins (1987) pode ser compreendido também como uma instrumento para defesa de direitos, que inclui instituições legais e ações no sentido de participar e monitorar programas de governo, inclusive contribuindo para a definição de regras e procedimentos.

METODOLOGIA

O método de análise foi desenvolvido para analisar e identificar possíveis relações entre a construção dos programas de governo e a influência exercida pela respectiva representação política, na perspectiva da *policy advocacy* e dos valores relacionados à cidadania, a partir das proposições teóricas apresentadas. O campo de análise delimitou-se pelas propostas de políticas relacionadas à assistência social, desconsiderando os demais aspectos existentes nos respectivos programas. O método usado foi a análise de conteúdo desenvolvido por Lasswell (BARDIN, 1977).

Os documentos analisados foram obtidos no acervo disponibilizado no site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A escolha dos programas de governo dos candidatos do segundo turno justifica-se por pertencerem a coalizões dominantes e, portanto, significativamente representativas para a perspectiva de análise proposta. Ao definir como objeto de análise os programas de governo do último pleito eleitoral (2018) levou-se em considera-

ção o objetivo de compreender a concepção do significado da cidadania e da representação dos interesses mais próximos do momento atual, procurando apreender a cultura e os valores coletivos em dado momento histórico, em um cenário onde não havia candidatos pleiteando uma reeleição.

A apuração dos votos do primeiro turno foi concluída na noite de 08/10/2018, apontando os candidatos mais votados e que concorreram à eleição para a Presidência da República no segundo turno de 2018. O maior número de votos foi para a coligação PSL-PRTB, com 49.276.990 dos votos (46,03%), seguido da coligação PT-PCdoB-PROS, que obteve 31.342.005 dos votos (29,28%). Desta forma definiu-se as coligações que participaram do pleito do segundo turno das eleições presidenciais de 2018.

Foi realizada inicialmente uma leitura fluente do material, com o objetivo de ter um contato inicial com o mesmo. O processo de pré-análise é recomendado por Bardin (1977) como uma das etapas para organização e seleção, sendo útil também para a formulação das primeiras ideias. Nessa etapa o propósito é ter uma primeira impressão e iniciar uma análise superficial da relação entre os textos e as categorias de análise, definidas no referencial teórico. Após leituras mais atentas, foi possível identificar melhor a estrutura dos documentos e definir os elementos centrais, bem como os aspectos mais relevantes das propostas, de uma forma mais ampla.

Para caracterizar as categorias de análise, foram utilizadas como referência a CF-88, os conceitos de cidadania clássica (MARSHALL, 1967) e cidadania diferenciada (YOUNG, 1989). Tais categorias se referem, respectivamente, aos objetivos, público e serviços de assistência social e aos aspectos constituintes da cidadania. Assim, a escolha do processo de análise baseou-se nos aspectos explícitos dos textos, a partir de palavras e frases contextualizadas pelas categorias definidas, tendo como suporte o *software* ATLAS.ti.

A seguir é apresentada a síntese da análise (Quadro 1), relacionando as categorias ao número de vezes em que as citações foram identificadas e sua associação com as categorias. A primeira e a segunda coluna identificam as categorias, a partir das teorias apresentadas. Na quarta coluna são contabilizadas as citações encontradas nos programas de governo que se relacionam com cada uma das categorias, subdivididas pela quantidade unitária das citações e pelo percentual relativo em relação ao total de citações de cada categoria.

Quadro 1 – Análise de conteúdo a partir das categorias de assistência social e cidadania nos programas das coligações PSL-PRTB e PT-PCdoB-PROS.

| Item | Categoria | Referências | Citações PSL-PRTB (unid. / %) | | Citações PT-PCdoB-PROS (unid. / %) | |
|--------------|-------------------------|--|-------------------------------|--------------|------------------------------------|--------------|
| | | | Unid. | % | Unid. | % |
| 1 | Família | CF-88 Título VIII, Cap. II, Seção IV, Art. 203 | 2 | 18,18 | 9 | 81,82 |
| 2 | Maternidade | Idem anterior | 0 | 0,00 | 3 | 100,00 |
| 3 | Infância | Idem anterior | 1 | 5,88 | 16 | 94,12 |
| 4 | Adolescência | Idem anterior | 2 | 9,52 | 19 | 90,48 |
| 5 | Idosos | Idem anterior | 1 | 25,00 | 3 | 75,00 |
| 6 | Trabalhadores | Idem anterior | 2 | 9,52 | 19 | 90,48 |
| 7 | Pessoas com deficiência | Idem anterior | 0 | 0,00 | 4 | 100,00 |
| 8 | Cidadania civil | Marshall (1967) | 9 | 42,86 | 12 | 57,14 |
| 9 | Cidadania política | Marshall (1967) | 2 | 33,33 | 4 | 66,67 |
| 10 | Cidadania social | Marshall (1967) | 3 | 6,52 | 43 | 93,48 |
| 11 | Cidadania diferenciada | Young (1989) | 0 | 0,00 | 22 | 100,00 |
| Total | | | 2 | 13,07 | 154 | 86,93 |

Fonte: Elaboração própria.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Análise do programa de governo da coligação PSL-PRTB

Constata-se na apresentação do programa sua intenção explícita de atender os aspectos legais, solidários e critérios de eficiência, o que pode ser traduzido pelos tópicos iniciais “Constitucional, eficiente e fraterno”. Em seguida surge ainda na apresentação a associação direta entre “cidadania e liberdade”. São destacados valores como “família” e “propriedade privada” e verifica-se a repetição em diversos pontos das palavras “fraternidade, solidariedade e compaixão”, sempre associadas a valores a serem conquistados. Em alguns pontos os termos “cidadão e cidadania, direitos, liberdade” e ideais de patriotismo são destacados. Há um apelo presente de forma chamativa, de um ideal libertário, explicitando que todos estão sujeitos a algum tipo de aprisionamento. A seguir encontra-se a nuvem de palavras ilustrando seu destaque relativo no texto analisado (Figura 1).

O programa destaca como prioridades “segurança, saúde e educação”, sem uma vinculação direta com os princípios mínimos, definidores do bem-estar social, representados pelo sistema de seguridade, que são a previdência, assistência e saúde. Há uma ênfase em direção à segurança e o combate à corrupção. O liberalismo é apresentado como a solução para diversos problemas, como corrupção e subdesenvolvimento econômico.

Figura 1 – Termos em destaque no programa da coligação PSL-PRTB



Fonte: elaboração própria, com suporte do ATLAS.ti.

O termo “assistência”, quando surge, é de forma pontual e nesses momentos está associado ao contexto de socialismo, controle e economia. O termo “assistência social” é mencionado duas vezes, sendo uma no contexto econômico, tratando da “bolsa família” e outra com um posicionamento crítico a ações de assistência, ao mencionar o “bolsa crack”.

A CF-88 (BRASIL, 1988) orienta sobre o público a ser atendido pelas políticas de assistência social e os serviços que devem ser ofertados. Em relação ao público que se propõe a atender, o programa da coligação PSL-PRTB não menciona maternidade e o serviço de habilitação e reabilitação. Destaca-se como público a ser atendido, em ordem decrescente, os idosos, as famílias, os adolescentes e por último, as crianças. Como propostas de serviços, há referências ao estabelecimento de uma renda mínima mensal e geração de trabalho, seja através do emprego ou empreendedorismo.

Destaca-se que determinados públicos e serviços, a partir de uma análise contextual, apresentam de forma superficial e periférica. A título de exemplo, podem ser apontadas ações pontuais, como o programa de prevenção de saúde bucal para gestantes e educação física no programa de saúde da família.

Os idosos são citados como merecedores de atenção fraterna, mas não são incluídos como público alvo das políticas propostas. Não são apresentadas ações específicas em relação à proteção e cuidados com crianças e adoles-

centes, os quais são mencionados nas discussões sobre violência e educação. Algumas ações são mais específicas, como, por exemplo, a modernização do programa bolsa família.

Uma análise das categorias constituintes da cidadania, apresentados por Marshall (1967) e Young (1989), comparativamente às categorias identificados no programa de governo da coligação PSL-PRTB indicam um maior destaque à cidadania civil, a partir de citações de liberdade, direito à propriedade e liberdade de imprensa. As categorias cidadania política e cidadania social surgem através de citações dispersas, denotando irrelevância na perspectiva da proposta apresentada.

Não foram encontradas citações que remetam à cidadania diferenciada (YOUNG, 1989). Indivíduos que pertençam a grupos susceptíveis a vulnerabilidades sociais (crianças e adolescentes, idosos, mulheres em situação de violência, portadores de necessidades especiais), de acordo com a CF-88 (BRASIL, 1988) também não encontram eco nas propostas do referido programa. Embora seja citada de forma pontual a fraternidade, não há propostas concretas nesse sentido.

São escassas as menções à cidadania social. Não há propostas em relação à cidadania diferenciada, que se orienta para os aspectos de inclusão de indivíduos, grupos e classes sociais. De uma forma mais ampla, as citações do programa da coligação PSL-PRTB remetem a um conjunto de critérios que correspondem a um total de 13,07% do total de propostas apresentadas em ambos os programas, relacionadas à assistência e cidadania.

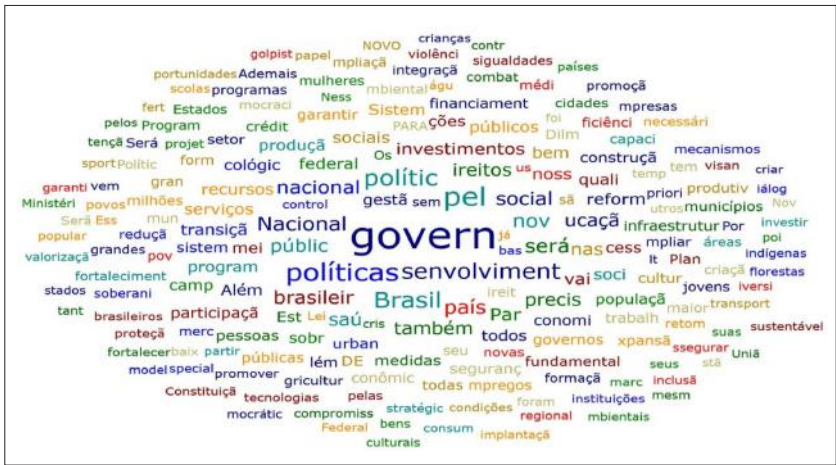
Análise do programa de governo da coligação PT-PCdoB-PROS

O programa destaca como prioridades o que denomina de redemocratização, com um apelo à soberania nacional e popular. Os pontos focais do programa são o desenvolvimento social e econômico, com uma atenção maior aos aspectos do direito, geração de emprego e inclusão social, destacando a diversidade existente. As necessidades mais emergentes são apontadas como combate à crise e geração de emprego, através de investimento público, retomada de obras paralisadas, reativação da produção e consumo e estímulo ao empreendedorismo. O discurso predominante é pela manutenção do domínio estatal e do fortalecimento de setores estratégicos, como o petróleo e indústrias.

Verifica-se no escopo geral do programa em questão um amplo conjunto de propostas que remetem à assistência social e à cidadania. A “assistência” é mencionada diversas vezes, predominantemente associada à saúde, educação ou social. A palavra “social” é citada dezenas vezes, sendo utilizada de forma ampla em toda a extensão do programa, sempre associada à assistência, educação, saúde, esportes, integração, desenvolvimento, controle, inclusão,

sustentabilidade, bem-estar e justiça, dentre outras. A assistência social é mencionada objetivamente em várias oportunidades em programas específicos, como habitação, luz para todos, gás a preço justo, qualificação profissional, urbanização, alimentação e agricultura, dentre outros. Abaixo (Figura 2) está representado o conjunto de citações destacadas por sua relevância relativa no texto.

Figura 2 – Termos em destaque no programa da coligação PT-PCdoB-PROS



Fonte: elaboração própria, com suporte do ATLAS.ti.

Comparativamente à CF-88 (BRASIL, 1988), o programa da coligação PT-PCdoB-PROS menciona de forma abrangente e contextual a assistência a jovens e adolescentes, à infância e à família. De forma mais limitada são citados a família, a maternidade e os idosos. De forma geral, todo o público referenciado pela CF-88 foi citado como beneficiário das propostas de assistência. Os idosos e a maternidade receberam menor atenção proporcionalmente, se comparados aos demais públicos. As menções à família, jovens e crianças estão amplamente associadas a diversas ações objetivas e propostas de políticas específicas, seja para proteção, garantia de renda mínima, saúde, educação ou outras.

Os serviços de assistência social, conforme orientação da CF-88 (BRASIL, 1988) foram identificados de forma ampla em seus aspectos principais no texto. Destacam-se no programa as propostas relacionadas à assistência à geração de emprego, integração ao trabalho e empreendedorismo, tanto para

pessoas em situação de vulnerabilidade econômica, devido ao desemprego, como pessoas com vulnerabilidade econômica devido à impossibilidade física de trabalho. Nesses aspectos, há uma forte associação com a cidadania clássica (MARSHALL, 1967) e diferenciada (YOUNG, 1989), ao lembrar elementos essenciais como direito, dignidade, participação, inclusão, proteção, educação e renda. Evidenciam-se no referido programa os aspectos nos quais se assentam os princípios amplos da assistência social e cidadania.

Partindo das categorias específicas da cidadania, a coligação PT-PCdoB-PROS apresenta uma identificação dos elementos da proposta do programa alicerçados na ótica da cidadania formal, substantiva e diferenciada. Verifica-se que os direitos individuais são lembrados de forma ampla, bem como os direitos políticos, que incluem a participação na formação de políticas públicas. Os direitos à assistência social são citados de forma vinculada à estrutura da seguridade, mencionando os pilares da saúde, da previdência e assistência social, inclusive em associação com políticas transversais, como educação. Portanto, constata-se ao mesmo tempo uma vinculação entre as políticas de assistência com políticas de educação. Verifica-se também que os direitos plenos à inclusão, relacionados à cidadania diferenciada, estão amplamente contemplados pelo programa, ao serem associados à economia, sociedade, emprego e outros aspectos que atualmente apontam para vulnerabilidades sociais. O programa de governo do PT-PCdoB-PROS apresenta 86,93% do total de citações que podem ser associadas às categorias de assistência social e cidadania, ao analisar o conjunto de citações dos dois programas de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um cenário de democracia, prevalecem as coalizões no sentido de consolidar determinada posição para acesso ao poder, mesmo considerando as mazelas de uma representatividade limitada. Tais coalizões se constituem a partir de representações políticas, que conduzem a um status de maior relevância determinados interesses. A teoria da *policy advocacy* aponta que em um processo de consolidação das coalizões de defesa, as políticas públicas têm sua formatação influenciada por um sistema de crenças e valores que são uma construção, baseada em crenças mais profundas e superficiais, definidas pela sociedade, incorporados e aprimorados ao longo do tempo, através de um processo de aprendizado (SABATIER, 1998). Esse estudo identificou, a partir da abordagem teórica e de uma análise de dados secundários, uma relação de influência das coalizões de defesa de políticas à efetiva prática da cidadania (KYMLICKA & NORMAN, 1994).

Considerando a representação política dominante e sua influência no que tange às crenças e valores, a análise dos programas de governo externou de forma ampla, diferenças profundas entre ambos, o que se explica a partir de coalizões com fundamentos políticos e sociais não convergentes. A análise desenvolvida identificou especificamente aspectos relacionados à assistência social e cidadania, revelando dois programas de governo com propostas muito divergentes, considerando a defesa de direitos relacionados à cidadania e à assistência social. No primeiro programa de governo da coligação PSL-PRTB, identificou-se uma defesa mesmo que limitada em relação à cidadania civil, contrastando com uma defesa inexpressiva das demais categorias de cidadania, juntamente com propostas pouco expressivas de assistência social. No programa de governo da coligação PT-PCdoB-PROS foi possível identificar uma defesa ampla da cidadania, indo em direção às proposições de Marshall (1967) e Young (1989), ao mesmo tempo em que se constatou uma defesa relativamente consistente e ampla de propostas para assistência social.

Atendendo à proposta de pesquisa, foi possível identificar as categorias que definem os elementos da cidadania nos programas de governo analisadas, bem como estabelecer uma relação entre as mesmas e as respectivas coalizões de defesa. A consistência e intensidade das propostas nos respectivos programas indicou um conjunto de valores não apenas divergentes, mas característicos de cada coalizão. Foi possível constatar que há, nos casos analisados, uma associação entre os valores caracterizadores da cidadania clássica e diferenciada e as propostas de assistência social, o que é indicado não apenas pela frequência e natureza das propostas, mas também pela sua coerência e contexto, considerando inclusive as ações propostas para sua efetivação.

Os resultados apontaram propostas formalmente estabelecidas por coalizões políticas, as quais podem ser compreendidas, individualmente, como uma ampla coalizão de defesa. Os resultados evidenciaram um conjunto de características de cada coalizão, as quais permitem identificar não apenas os interesses, mas também o resultado de propostas construídas e interiorizadas ao longo do tempo. Trata-se de um conjunto de aspectos que caracterizam cada uma das coalizões, com subsistemas de crenças mais profundas que serão preponderantes em relação às demais.

No sentido proposto pelo objetivo geral dessa pesquisa, verificou-se que as propostas são definidas no âmbito de um contexto político, cujos representantes conseguem imprimir no âmbito de uma determinada coalizão os interesses dominantes. Desta forma, são estabelecidos os princípios e diretrizes que constituirão a base para a legitimação das políticas públicas que poderão futuramente adquirir relevância na agenda do candidato eleito. As propostas podem ser compreendidas também como resultantes da cultura e

dos valores assimilados de forma coletiva pelos respectivos grupos de coalizão, considerando as eventuais limitações de representação política e social. Os resultados da pesquisa corroboram com a perspectiva de análise proposta, considerando a teoria da *policy advocacy* como uma alternativa às teorias do ciclo político no que se referem à formação da agenda de políticas.

A pesquisa não objetivou caracterizar os subsistemas de cada uma das coalizões, o que pode ser compreendido como uma proposta para pesquisas futuras. Tal análise permitiria caracterizar as crenças mais profundas e mais superficiais, identificando os subsistemas existentes e também o conjunto de valores interiorizados. Essa pesquisa pode somar-se também a outras que se proponham a tornar-se um ponto de partida para estudos posteriores, que se proponham a desenvolver uma análise longitudinal das propostas de políticas públicas apresentadas pela coalizão vencedora no pleito eleitoral analisado.



Referências

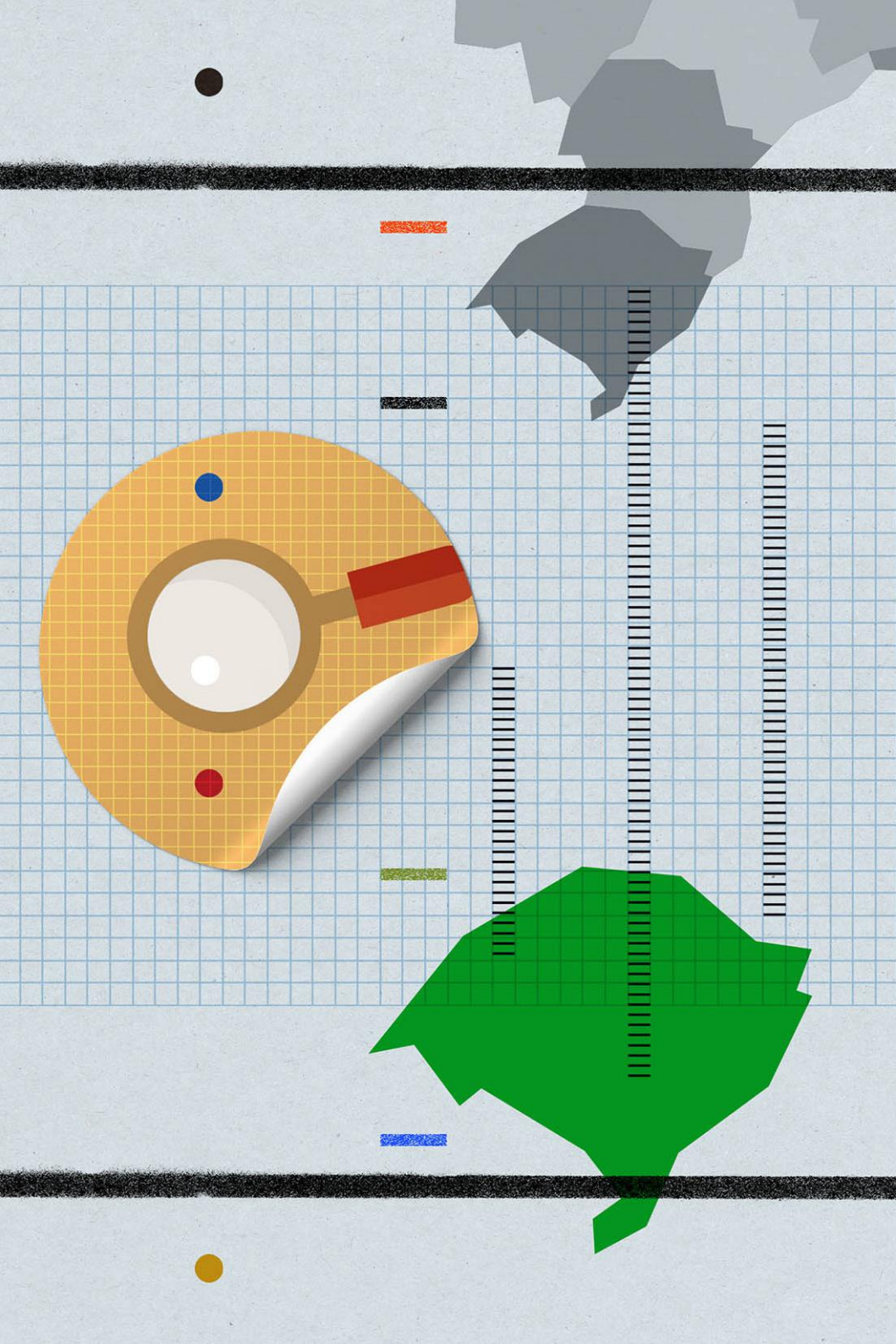
- ARRETCHE, M. T. DA S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, pp. 111–141, 1999.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977. v. 22.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- DAGNINO, E.; FERLIM, U. & ROMANELLI, D. Cultura democrática e cidadania. *Opinião Pública*, v. 5, n. 1, pp. 20–71, 1998.
- ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 35, pp. 73–111, 1995.
- GRANOVETTER, M. Threshold models of collective behavior. *The American Journal of Sociology*, v. 83, n. 6, pp. 1420–1443, 1978.
- HEIWOOD, A. *Political theory: an introduction*. 3. ed. London: Palgrave Macmillan, 2004.
- HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, v. 6, n. 2, pp. 167–186, 2000.
- JENKINS-SMITH, H. et al. Belief System Continuity and Change in Policy Advocacy Coalitions: Using Cultural Theory to Specify Belief Systems, Coalitions, and Sources of Change. *Policy Studies Journal*, v. 42, n. 4, pp. 484–508, 2014.
- JENKINS, J. C. Nonprofit Organizations and Policy Advocacy. In: POWELL, W. (Org.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University, pp. 296–318, 1987.
- KERSTENETZKY, C. L. Notas sobre as tendências recentes do “welfare state” e possíveis lições para o Brasil. *Revista Política Social e desenvolvimento*, n. 2, pp. 6–13, 2014.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd. ed. New York: Harper Collins College, 1995.
- KYMLICKA, W. & NORMAN, W. Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics*, v. 104, n. 2, p. 352–381, 1994.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. tradução Meton P. Gabriela. p. 220, 1967.
- OCDE. *Relatórios econômicos Brasil 2018*. Disponível em: <https://bit.ly/3rr6hXM>. Acesso em: 15 jun. 2021.
- SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2–3, pp. 129–168, 1988.
- SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for europe. *Journal of European Public Policy*, v. 5, n. 1, pp. 98–130, 2011.
- SECCHI, L. Administração Pública e Gestão Social Formação da Agenda: Método de Policy Advocacy para Ensino de Políticas Públicas. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 4, n. 1, pp. 32–47, 2012.
- SPOSATI, A. Social protection and social security in Brazil: agenda for the social worker’s work. *Serviço Social & Sociedade*, n. 6, pp. 652–674, 2013.
- SPOSATI, A. DE O. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise*. 7. ed. ed. São Paulo: Cortez, 1998.
- SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Org.). *Políticas públicas*. Brasília: ENAP Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

WEIBLE, C. M. & SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. New York: Routledge, 2006.

YAZBEK, M. C. *Classes subalternas e assistência social*. São Paulo: Cortez, 2016.

YOUNG, I. M. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. *Ethics*, v. 99, n. 2, pp. 250–274, 1989.





Políticas públicas para promoção de exportações – análise de sua disponibilidade para as micro e pequenas empresas no Rio Grande do Sul

Public policies for export promotion – analysis of its availability for micro and small companies in Rio Grande do Sul

Queila Cordeiro* | Moema Pereira Nunes**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.009>

Recebido em 19 de maio de 2020. Aceito em 15 de maio de 2021.

Resumo

As micro e pequenas empresas representam uma parcela importante na economia brasileira. Além de atuarem no mercado nacional, elas também exercem atividades de mercado internacional. Entretanto, essa participação não possui números expressivos. Neste contexto, este trabalho busca apresentar quais as políticas públicas de promoção existentes para apoiar as exportações de micro e pequenas empresas localizadas no Rio Grande do Sul, além de investigar as ações de qualificação de pessoas e discutir os resultados decorrentes destas políticas. O estudo compreendeu uma revisão bibliográfica complementada com uma pesquisa de campo, a qual contou com a realização de entrevistas para a coleta de dados primários. Constatou-se a oferta de programas nos âmbitos federal e estadual às empresas gaúchas, não apenas para a promoção comercial, mas também para a qualificação de pessoas. A análise dos impactos destas políticas é limitada devido à falta de indicadores de acompanhamento das empresas que sejam publicamente divulgados.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Promoção à exportação; Micro e Pequenas Empresas; Rio Grande do Sul.

Abstract

Micro and small companies represent an important part of the Brazilian economy. In addition to operating in the domestic market, they also engage in international market activities. However, this participation does not have significant numbers. In this context, this work seeks to present the public promotion policies that exist to support exports by micro and small companies located in Rio Grande do Sul, in addition to investigating the qualification of people and discussing the impacts generated by these policies. The study comprised a bibliographic review complemented with a field research, which included conducting interviews for the collection of primary data. It was found that programs at the federal and state levels were offered to companies in the state of Rio Grande do Sul, not only for commercial promotion, but also for the qualification of people. The analysis of the impacts of these policies is limited due to the lack of indicators for monitoring companies that are publicly disclosed.

Keywords: Public Policies; Export promotion; Micro and Small Companies; Rio Grande do Sul.

* Queila Cordeiro

Bacharel em Administração de Empresas, Universidade Feevale. ERS-239, 2755, Bairro Vila Nova, 93525-075, Novo Hamburgo, RS, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4928-2099>. E-mail: queilacordeiroqc@hotmail.com

** Moema Pereira Nunes

Professora da Universidade Feevale (Brasil) e da Otto-von-Guericke Universität Magdeburg (Alemanha). ERS-239, 2755, Bairro Vila Nova, 93525-075, Novo Hamburgo, RS, Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9729-9074>. E-mail: moemanunes@hotmail.com

INTRODUÇÃO

As oportunidades de expansão do mercado de atuação das empresas para outros países têm atraído cada vez mais gestores para o ambiente global. No ano de 2019, o Brasil obteve um superávit de US\$ 46 bilhões, representando um desempenho inferior ao ano de 2018. Observando apenas as exportações, houve uma queda de 7,5% em comparação à média do ano de 2018. Apesar disso, a participação no mercado internacional não pode ser ignorada pelas empresas brasileiras e novas oportunidades precisam ser desenvolvidas continuamente.

Um perfil de empresa que vem destacando-se nas exportações brasileiras são as micro e pequenas empresas (MPEs). Segundo estatísticas da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Economia, as MPEs possuem uma parcela pequena no percentual de volume das exportações brasileiras. No entanto, o número das MPEs que operam no comércio internacional está crescendo. No ano de 2016 representavam 49,6% dos exportadores brasileiros (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2017).

De acordo com dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) (SEBRAE, 2017), no Brasil, MPEs representam números significantes para a economia. As MPEs configuram 98,5% dos empreendimentos do país, e ainda respondem por mais de um quarto do Produto Interno Bruto (PIB), cerca de 27% do PIB, dados referentes ao ano de 2017. Atualmente, existem duas definições para classificar o que são as micro e pequenas empresas. A definição mais comum é a que está na Lei Geral para Micro e Pequenas Empresas, de 2006, que classifica a empresa pelo seu faturamento anual. Outra definição para classificação é feita pelo Sebrae, que as segmenta por meio do número de funcionários que a empresa emprega (BUENO, 2017).

Ao passo que muitas MPEs brasileiras buscam oportunidades em mercados externos, torna-se mais evidente que realizar negócios com outros países requer preparação. Por isso, entidades como a Agência Brasileira de Promoção e Investimentos (Apex-Brasil) ofertam programas de capacitação e fortalecimento para a exportação, com o intuito de contribuir com as empresas para que elas entendam melhor o processo de exportação, conseguindo atingir o objetivo de desenvolvimento e competitividade global (APEX-BRASIL, 2018). Além de programas de abrangência nacional, os governos estaduais também podem ofertar programas para apoiar as exportações das MPEs, como ocorre no Rio Grande do Sul.

Perante esse contexto, a problemática deste trabalho consiste em investigar: Quais políticas públicas são ofertadas para o apoio à promoção das exportações das MPEs no Rio Grande do Sul? Desse modo, esta pesquisa

tem como objetivos (i) apresentar as políticas públicas de promoção de exportações oferecidas a nível nacional e estadual para as MPEs localizadas no Rio Grande do Sul; (ii) investigar as ações de promoções comerciais de qualificação de pessoas para prática de exportação; e (iii) revelar os resultados percebidos como consequência das políticas públicas para promoção das exportações das MPEs gaúchas.

O artigo apresenta uma contribuição prática e reflexiva sobre como as políticas públicas contribuem e influenciam as exportações das MPEs gaúchas. Por conta das limitações de conhecimento dos programas ofertados pelo poder público, micro e pequenos empresários ficam limitados ao mercado local, sem prospectar mercados externos potenciais. Desse modo, entende-se que os resultados desta pesquisa, além da contribuição teórica, podem servir de orientação para MPEs, associações, entidades ou cooperativas que buscam entrar no mercado externo por meio de exportações.

AS MPES BRASILEIRAS E SUA PARTICIPAÇÃO NO COMÉRCIO EXTERIOR

As MPEs aparecem como atores principais no cenário econômico do Brasil. Mesmo não possuindo uma grande representatividade no comércio exterior, elas são responsáveis por grande parte do número de empresas do país, contribuindo para geração de empregos e constituindo uma parte significativa do PIB brasileiro. No que se refere à importância na atividade econômica do país, pode-se destacar, de acordo com o Sebrae (2017), que o número de MPEs cresceu 27,5% entre os anos de 2005 e 2015, chegando a cerca de 6,8 milhões de MPEs no Brasil no período. Essas empresas geram aproximadamente 54% dos empregos formais do país. As MPEs representam 99% dos estabelecimentos existentes no Brasil.

As micro e pequenas empresas apresentam grande importância no funcionamento da economia brasileira em virtude da capacidade de absorção de mão-de-obra, da geração de renda, do número de estabelecimentos e do potencial de abertura de novos negócios (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO, 2017).

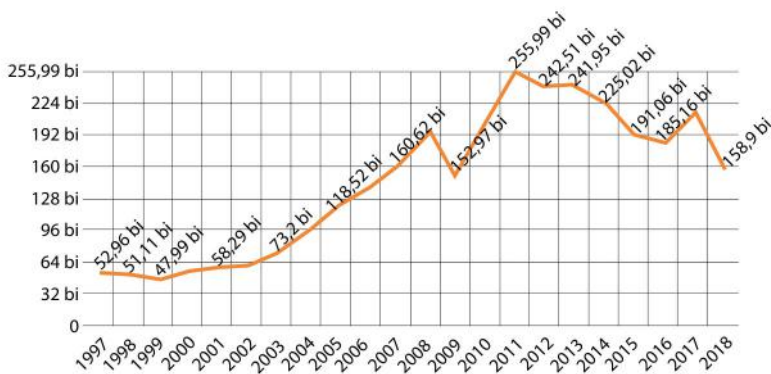
Outra consideração a respeito das MPEs é que:

[...] o segmento mostra resiliência e importância na conformação do mercado de trabalho e na estrutura produtiva do Brasil e é estratégico para as políticas de retomada do crescimento econômico, aumento de produtividade e distribuição de renda (SEBRAE, 2017, p. 33).

A participação das MPEs nas exportações brasileiras tem se ampliado nos últimos anos. De acordo com o Ministério da Economia (2017), o número de MPEs que atuam no comércio internacional obteve um crescimento de 16% em 2016, passando de 10.920 para 12.671, representando 49,6% dos exportadores brasileiros.

Pode-se observar na Figura 1 que houve um aumento em valores totais de exportação nos últimos vinte anos. No ano de 2011, os valores aumentaram cerca de cinco vezes se comparados a 1997. De 2012 a 2017, os valores exportados apresentaram queda quando comparados ao ano de 2011, quando ocorreu o maior valor de exportações.

Figura 1 - Valores das exportações das MPEs no período de 1997 a 2017



Fonte: Sebrae (2018)

Ao analisar a participação das MPEs nas exportações brasileiras no ano de 2018, os pequenos negócios representaram 40,8% das empresas exportadoras no Brasil. No período entre os anos de 2009 a 2017, o número de MPEs exportadoras teve um aumento recorde, alcançando uma alta acumulada de 44% nesses últimos seis anos. Em relação ao número de MPEs exportadoras, em 2017, o Brasil contou com um total de 8.863, sendo 3.856 microempresas e 5.007 pequenas empresas. Dentre os principais destinos das exportações das MPEs estão o Mercosul, Estados Unidos, Canadá, União Europeia e nações que integram a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) (GONDIM, 2018). Os percentuais das exportações de acordo com os destinos são apresentados na Figura 2.

Figura 2 – Destinos das exportações das micro e pequenas empresas em 2016



Fonte: Sebrae (2017)

Outro ponto importante a ser analisado nas exportações das MPEs é o ramo de atividade, sendo a predominância no ramo comercial. Cerca de 45% do número de empresas e do valor exportado em 2017 referem-se a empresas do comércio varejista e de atacado. Nas pequenas empresas, também ocorre o predomínio dos setores do comércio varejista e de atacado; nesse caso, correspondem a 34,3% das exportações (SEBRAE, 2018).

A pauta de produtos exportados, por sua vez, é bem diversificada. Os cinco principais itens exportados pelas MPEs correspondem somente a 13,7% das vendas. Destaque para os produtos de vestuário para mulheres e meninas, calçados, suas partes e componentes, e pedras preciosas ou semipreciosas. A diversificação é constatada também ao se identificar que os cinco principais itens exportados representam 16,2% das vendas (SEBRAE, 2018).

Conforme o Sebrae (2017), a tendência é que as exportações realizadas pelas MPEs cresçam em decorrência dos avanços obtidos para desburocratizar o processo de exportação para o pequeno exportador. Além disso, existem diversas opções de incentivos, juntamente com programas que proporcionam simplificação do processo de exportação, os quais serão apresentados e analisados após o método de pesquisa.

MÉTODO DE PESQUISA

Para o desenvolvimento deste estudo foi realizada uma pesquisa aplicada de natureza descritiva. Gil (2002) salienta que a pesquisa descritiva busca descobrir a existência e a relação de associações entre determinadas variáveis, neste caso, a compreensão dos programas de apoio à exportação pelas MPEs gaúchas.

Em relação aos procedimentos técnicos, optou-se pela pesquisa bibliográfica e pela pesquisa de campo. Fachin (2006) descreve a pesquisa bibliográfica como a base para as demais pesquisas, sendo sua finalidade proporcionar ao leitor o conhecimento sobre determinado assunto. Quanto à pesquisa

de campo ou estudo de campo, ela procura resultados caracterizados pelo aprofundamento das questões propostas. Prodanov e Freitas (2013) definem a pesquisa de campo como aquela que é utilizada com o objetivo de conseguir informações para um problema que se busca uma resposta; consiste em observar fatos e coletar dados referentes a eles, que sejam relevantes para analisá-los. Do ponto de vista da forma de abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa qualitativa.

A unidade de análise deste trabalho envolveu as entidades e os programas de apoio à exportação disponibilizados às MPEs no estado do Rio Grande do Sul. Para que fosse possível complementar a pesquisa bibliográfica foram realizadas quatro entrevistas com especialistas do setor de comércio exterior com conhecimento ou com atuação em programas de promoção à exportação, os quais foram selecionados por acessibilidade e conveniência. Durante estas entrevistas percebeu-se a necessidade de entrevistar o gestor de uma MPE que houvesse participado dos programas de apoio à exportação. Com o apoio dos entrevistados foram identificadas oito MPEs exportadoras com perfil adequado ao objetivo de pesquisa. Foi realizado o contato via e-mail e ligações telefônicas com estas potenciais empresas, no entanto, somente uma delas se dispôs a participar. O perfil dos entrevistados é apresentado a seguir:

- a) Entrevistado 1. Coordenador da divisão de inteligência de mercado na Secretaria de Desenvolvimento Econômico do estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Administração.
- b) Entrevistado 2. Profissional com 30 anos de experiência no Governo do Estado do Rio Grande do Sul, sendo coordenador do programa Sala do Exportador. Por duas vezes ocupou o cargo de diretor de promoção comercial e assuntos internacionais no governo estadual. Especialista em Gestão de Projetos.
- c) Entrevistado 3. Atuou como coordenador do Peix em núcleo operacional no Rio Grande do Sul. Bacharel em Economia.
- d) Entrevistado 4. Fundador e diretor técnico de uma microempresa. Bacharel em Engenharia.
- e) Entrevistado 5. Gerente regional no escritório gaúcho de uma entidade de classe. Doutor em Engenharia de Produção.

Todas as entrevistas foram realizadas no ano de 2019 e gravadas mediante autorização. Os entrevistados autorizaram o uso dos seus nomes, mas visando a impessoalidade das informações, optou-se pela não divulgação dos mesmos.

Na sequência foi realizada a análise e interpretação dos dados coletados nas entrevistas em conjunto com os dados coletados na pesquisa bibliográfica.

Segundo Marconi e Lakatos (2010), a análise e a interpretação dos dados estão relacionadas; no entanto, são processos distintos. A análise é a tentativa de explicar as relações existentes entre o estudo e outros fatores. Já a interpretação procura dar um significado às respostas, fazendo uma relação entre os objetivos propostos e o material apresentado. A apresentação dos resultados inicia com a investigação das políticas públicas de promoção às exportações disponíveis às MPes localizadas no Rio Grande do Sul.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO ÀS EXPORTAÇÕES DISPONÍVEIS ÀS MPES LOCALIZADAS NO RIO GRANDE DO SUL

O mercado externo surge como uma oportunidade de crescimento e diversificação para as MPes, mas é necessário conhecer esse mercado, assim como todas as atividades e circunstâncias que o envolvem. Com o objetivo de contribuir para que as MPes conheçam o mercado internacional, há políticas e programas de incentivos à exportação direcionadas a programas de qualificação e extensão empresarial, programas de incentivos e promoções produtivas, além de programas de competitividade.

Esta análise inicia com a investigação da oferta de ações pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul. O Programa Exporta-RS foi criado em 2016 e visa ampliar e solidificar a participação das MPes gaúchas no mercado internacional, ofertando atendimentos personalizados para os empreendedores identificarem suas possibilidades de exportação (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECÔNOMICO E TURISMO, 2019).

É um programa que trabalha só com promoção de exportações e só com micro, pequenas e médias empresas e só do Rio Grande do Sul, ou seja, seguindo essas três exigências nós tentamos qualificar tanto a capacitação dos agentes da empresa para poder buscar informações ou pra usar informações que nós geramos, quanto para gerar informações úteis, lista de exportadores, melhores mercados, tendências, para que essas pessoas possam eventualmente dar o próximo passo dentro de suas empresas (ENTREVISTADO 1).

O Programa Exporta - RS atua em “duas frentes”, conforme apontado pelo Entrevistado 1. A primeira contribuição do programa é a busca de informações essenciais para prospecção de mercados no exterior para as empresas. A segunda é a oferta de qualificações para os gestores das empresas. A busca por novos mercados é um estudo realizado pela equipe do Exporta - RS. Segundo o Entrevistado 2, trata-se de um estudo bem completo, que detecta quais os mercados que consomem o produto que a empresa oferece e quais as certificações necessárias para ingressar naquele mercado.

Outra proposta do programa é a organização e promoção de seminários de qualificação em conjunto com parceiros como os Correios, o Sebrae, a Fecomércio, Fiergs, Banco do Brasil, entre outros. Esses seminários são chamados de Caminhos da Exportação, e reúnem as empresas para falar sobre diferentes aspectos que envolvem o processo de exportação (ENTREVISTADO 1). O Entrevistado 1 destaca que o seminário aborda “[...] a relevância da exportação, como dar os primeiros passos, vai apresentar todos os programas que nós e os parceiros temos à disposição dessas micro e pequenas empresas”. Complementando as atribuições do Exporta – RS, o Entrevistado 2 menciona que o programa realiza eventos em que é explicado aos gestores das empresas como participar de missões internacionais com rodadas de negócios para conhecer o mercado externo.

Paralelamente, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul também tem um programa voltado à inserção das empresas gaúchas em feiras internacionais. O Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais foi mencionado pelos Entrevistados 1 e 2. A feira não precisa ser necessariamente fora do país, mas, sim, feiras internacionais que ocorram aqui no Brasil ou em outros países com a participação de expositores internacionais. As feiras que as empresas irão participar são selecionadas a partir de suas demandas (ENTREVISTADO 2).

Todos os anos existe uma montagem de calendário conforme o interesse das empresas. Como é que a gente descobre o interesse das empresas? Do meio do ano para o fim a gente começa a sondar as entidades de classe, as associações dos setores econômicos, as próprias empresas com quem nós já temos contato e eles vão mandando demanda (ENTREVISTADO 1).

O calendário de feiras é organizado a partir do orçamento que o Estado disponibiliza para este programa, ou seja, o Estado incentiva financeiramente a participação das empresas nas feiras pagando de 80 a 90% dos custos com estandes. O Estado aluga um estande coletivo e o separa entre as empresas selecionadas. Assim, conforme explicaram os Entrevistados 1 e 2, cada empresa tem seu espaço particular, reduzindo os custos de exposição nestes eventos.

Dando sequência às políticas de promoção à exportação ofertadas a nível estadual, o Entrevistado 1 destacou o Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul (Fundopem/RS). De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo (2019a), o Fundopem/RS é um incentivo financeiro que o Governo do Estado concede às empresas que realizam projetos de investimentos no próprio Estado, os quais resultam na implantação ou expansão de unidades industriais. As empresas

incentivadas apropriam-se do incentivo por meio de financiamento de um determinado percentual do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Quando questionados sobre os programas a nível de Governo Federal, os Entrevistados 1 e 3 destacaram os projetos da Apex Brasil. A APEX Brasil promove os serviços e produtos brasileiros no mercado externo, buscando atrair investimentos estrangeiros para setores estratégicos da economia brasileira. A Agência atua de diversas formas para promover a competitividade das empresas brasileiras no processo de internacionalização. Dentre os serviços oferecidos, estão estudos e análises que orientam as empresas sobre as melhores oportunidades de negócios internacionais, os programas de qualificação profissional para promover a cultura exportadora nas empresas, serviços de orientação na definição de estratégias para inserção internacional, ações que facilitam o acesso das empresas brasileiras ao mercado internacional, diversificando os destinos das exportações e melhorando a visão internacional sobre as empresas, serviços e produtos brasileiros, além da realização de ações de atração de investimentos com o objetivo de melhorar a imagem do Brasil como um mercado atrativo para investimentos de capital estrangeiro. Essas ações de atração de investimentos buscam induzir a transferência de tecnologias inovadoras para empresas brasileiras (APEX BRASIL, 2018).

Dentre estas ações destaca-se o Programa de Qualificação para Exportação (Peiex) que é um instrumento de caráter estruturante aos setores e de reforço da base exportadora do Brasil. Para as empresas que estão iniciando no comércio exterior, o Peiex busca estimular a competitividade, qualificando e ampliando os mercados. Suas ações ocorrem em locais de concentração empresarial e vão desde atuar em processos internos, mediante recursos disponíveis nas empresas, até processos externos, como acesso a mercados. O Peiex é representado por Núcleos Operacionais que são unidades instaladas nos estados brasileiros responsáveis pelo atendimento às empresas. O programa oferece consultoria gratuita para as empresas que necessitam de aprimoramento, por meio de visitas da equipe técnica e encontros de capacitação para melhoria de gestão de processos e produtos (APEX BRASIL, 2018).

Com base na assessoria e no diagnóstico realizados pela equipe executora do projeto, é possível ampliar a competitividade das empresas por meio da melhoria nas áreas de estratégia organizacional, vendas, marketing, custos, entre outras. A qualificação das empresas ocorre a partir da participação em seminários sobre a cultura exportadora, rodadas de negócio e missões internacionais (INVEST & EXPORT BRASIL, 2018).

O Entrevistado 1 definiu o programa como uma especialização para que os empresários aprendam o passo a passo do comércio exterior, preparando a

sua empresa para começar a exportar. O Entrevistado 3 destacou que o objetivo do Peiex é “capacitar principalmente micro, pequenas e médias empresas para serem inseridas no mercado exportador”. O Entrevistado 5 complementa afirmando que as empresas encaminhadas ao Peiex têm a oportunidade de serem capacitadas para trilhar um caminho com maior naturalidade, ou seja, a empresa busca amadurecer seu conhecimento sobre exportação, por meio de rodadas de negócio e de missões internacionais, ampliando gradativamente suas atividades para o mercado externo.

O Entrevistado 3 explica que algumas empresas que almejam o mercado externo procuram os núcleos operacionais do Peiex; outras, são procuradas mediante prospecções realizadas pelos núcleos. Assim, após a visita de um técnico explicando como o programa funciona, é realizado um diagnóstico que identifica quais as demandas da empresa. A partir deste diagnóstico são hierarquizadas as demandas, sendo direcionadas as soluções mais apropriadas às dificuldades de cada empresa. O empresário, a partir das suas necessidades, participa de cursos na área de recursos humanos, de finanças, marketing internacional, entre outros, e implementa as melhorias na sua empresa com o acompanhamento do técnico.

Além disso, cabe destacar os projetos setoriais desenvolvidos por outras entidades que também sustentam a inserção das empresas no mercado internacional. As entidades públicas e privadas que são parceiras destes programas têm por objetivo fortalecer a cultura exportadora; além disso, contribuem para a participação contínua das empresas no mercado externo (APRENDENDO A EXPORTAR, 2018a). As parcerias entre as entidades e a Apex Brasil proporcionam cursos de qualificação e visitas a outras empresas para aquisição de conhecimento, assim como subsídios para a exportação, conforme destacou o Entrevistado 5.

Considerando os dados coletados, fica evidente a importância dos programas nos processos de exportação das MPEs gaúchas. Os diagnósticos, as consultorias, os incentivos e os acompanhamentos auxiliam significativamente os empresários a conhecerem novos mercados e oportunidades de expansão de suas empresas, pois as MPEs não possuem grandes estruturas para realizar todos estes processos. O Quadro 1 apresenta uma síntese dos programas e seus objetivos.

Durante o processo de coleta de dados, o Entrevistado 3 destacou ainda a Lei Kandir, a qual funciona como um incentivo fiscal por meio da isenção do imposto de ICMS para produtos e serviços destinados à exportação. Como não se trata de uma política, mas compreendendo a relevância do incentivo, optou-se por analisar o mesmo separadamente. Conforme o Entrevistado 3, os benefícios fiscais ajudam as empresas a aumentarem a sua produção e

a redução de tributação incide diretamente na diminuição do preço final do produto. Os regimes de redução de impostos facilitam as operações de importação e exportação para as MPEs (APRENDENDO A EXPORTAR, 2018).

Quadro 1 – Síntese dos programas, promotores e seus objetivos

| Programa | Promotor | Objetivo |
|---|--|--|
| Exporta-RS | Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do estado do Rio Grande do Sul | Fornecer informações sobre tendências de mercado e exportadores. Qualificar os agentes das empresas para exportar. |
| Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais | Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do estado do Rio Grande do Sul | Identificar, custear e acompanhar as empresas do Rio Grande do Sul na participação de feiras internacionais. |
| Peiex | Apex Brasil Governo Federal | Promover a cultura exportadora. Fornecer diagnósticos e capacitações. Auxiliar na participação de rodadas de negócios e feiras internacionais. |
| Fundopem/RS | Governo do Estado do Rio Grande do Sul | Incentivar as empresas a implantar ou expandir suas unidades industriais, financiando parte do ICMS. |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados coletados na pesquisa

Como o ICMS é um imposto cobrado pelos governos estaduais e parte da sua arrecadação é repassada aos municípios, quando o Governo Federal criou a Lei Kandir, estabeleceu-se um impasse. A decisão de incentivar as exportações, mas isentando as empresas de pagarem um imposto estadual, gerou uma situação controversa. Para conseguir aprovação, o Governo Federal negociou uma compensação para os estados; a União repassaria anualmente o valor que foi deixado de arrecadar por causa da isenção.

A partir do ano de 2003 até 2006, o Governo Federal estipulou um teto de R\$3,9 bilhões em repasses, mas, desde então, o valor não foi mais regulamentado, o causou divergências entre os Governos Estaduais e Federal. Os estados entendiam que a compensação deveria ser maior, e o Governo Federal alegava que sem a Lei Kandir a arrecadação de ICMS seria menor consequentemente. Como destaca o Entrevistado 3: “O Estado abriu mão dessa arrecadação no compromisso de que o Governo Federal repassaria, faria uma compensação disso e na prática o Governo Federal não está conseguindo fazer. (...) O impacto disso nas contas públicas dos Estados foi muito grande porque o Governo Federal não tem conseguido fazer os reembolsos”.

O ano de 2020 representou o fim desta situação com a homologação de acordo feito pela União, o Distrito Federal e os estados pelo Supremo Tribunal Federal. O acordo prevê o repasse de R\$ 65 bilhões pela União entre 2020

e 2037. Desta forma, haverá a compensação das perdas de arrecadação decorrentes da isenção do ICMS. Além disso, o acordo incluiu a ampliação da isenção que, desde 1988, era restrita a produtos industrializados, para todo tipo de mercadoria destinada à exportação (AGÊNCIA BRASIL, 2020; SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Após a apresentação dos programas e esta breve explanação sobre a Lei Kandir, é possível dar andamento ao estudo com a investigação das ações de qualificação de pessoas para a exportação.

AÇÕES DE QUALIFICAÇÃO DE PESSOAS PARA A EXPORTAÇÃO

Para Lopez e Gama (2011), a internacionalização estimula a eficiência das empresas e faz com que elas adquiram conhecimentos práticos que agregam vantagens competitivas em relação ao seu mercado de atuação. Mas, para exportar, é necessário ter conhecimento das etapas exigidas e quais são as melhores condições de internacionalização (MINERVINI, 2012). Nesse sentido, é importante que os gestores das empresas tenham conhecimento em diversas áreas de gestão e internacionalização.

Programas como o Peiex oferecem assessorias individualizadas e capacitações (PEIEX, 2018). Os cursos ofertados pelo programa são direcionados às áreas de recursos humanos, finanças, tecnologia, comércio exterior, marketing internacional, entre outros diversos segmentos (ENTREVISTADO 3). O Peiex proporciona cursos de capacitação e assessorias para iniciar a internacionalização, como, por exemplo, auxílio na valorização e precificação dos produtos, ajudando no cálculo de valor de venda do produto em função das taxas aduaneiras e de câmbio, por exemplo (ENTREVISTADO 4).

O Entrevistado 1 declarou que, geralmente, os programas atuam com fomento à qualificação dos gestores das empresas com o intuito de que essas pessoas possam alcançar novos objetivos dentro das suas organizações, seja para iniciar o processo de exportação ou melhorá-los. O Entrevistado ainda afirmou que, frequentemente, são promovidos seminários de qualificação e, a partir de um diagnóstico da maturidade e conhecimento da empresa e dos seus gestores, são definidos quais os cursos mais adequados.

De acordo com o Invest & Export Brasil (2018), a assessoria realizada pelos projetos e programas auxilia com melhorias em diversas áreas da empresa, sendo que os progressos em conhecimento surgem a partir da participação em seminários sobre a cultura exportadora e participação em missões internacionais. Nesse sentido, o gestor recebe um treinamento por parte das entidades que o auxiliam na participação em feiras, assim ele é preparado para as demandas que serão exigidas no futuro (ENTREVISTADO 2). Além

disso, os processos de qualificação têm como finalidade ensinar o gestor para que ele tenha uma independência maior dentro do contexto global de negócios (ENTREVISTADO 3).

Os entrevistados, quando questionados sobre quais são as ações voltadas à qualificação das pessoas, somente mencionaram alguns cursos propostos para melhorar ou aprimorar a gestão das empresas para o processo exportador. No entanto, é importante destacar as colocações feitas pelo Entrevistado 5 ao afirmar que os gestores possuem outras necessidades, como as limitações de conhecimento de idiomas estrangeiros. Esta limitação deixa os gestores desconfortáveis ao participarem de missões internacionais. A barreira da língua é uma questão cultural que impede de se ter a inserção global. No entanto, como o aprimoramento oferecido pelos programas citados é direcionado a melhorias dentro das empresas para a inserção no mercado externo, é importante mencionar que esse tipo de qualificação relacionada com idiomas deve partir do próprio gestor. Para auxiliar no conhecimento de outros idiomas, o Governo Federal possui um programa chamado Idiomas sem Fronteiras (IsF). Esse programa é oferecido para estudantes de graduação e pós-graduação, técnicos e docentes de instituições cadastradas pelo IsF e professores da educação básica. Há, também, uma plataforma *on-line* de cursos oferecidos pelo Governo Federal, a Escola do Trabalhador. Essa plataforma disponibiliza diversos cursos gratuitos, dentre eles, espanhol e inglês voltados ao mercado de trabalho.

De forma geral, as ações oferecidas pelos programas visam preparar o gestor para as principais áreas de gestão dentro da organização, sendo voltadas aos processos de internacionalização das empresas. O Quadro 2 apresenta uma síntese destas ações.

Quadro 2 – Síntese das ações de qualificação de pessoas oferecidas pelos programas

| Programa | Promotor | Objetivo |
|-----------------------|--|--|
| Exporta-RS | Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do estado do Rio Grande do Sul | Promoção de seminários para qualificação dos gestores para internacionalização. |
| Programa de Feiras-RS | Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do estado do Rio Grande do Sul | Treinamento para preparar o gestor sobre o que ele precisa saber para atender o importador na feira. |
| Peiex | Apex Brasil Governo Federal | Cursos de capacitação e assessorias para internacionalização. |
| Fundopem/RS | Governo do Estado do Rio Grande do Sul | Não possui |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados coletados na pesquisa

O Quadro síntese, dentro da mesma lógica do anterior, permite a melhor visualização das informações coletadas e analisadas nesta pesquisa, servindo como apoio à próxima etapa, a qual compreende a investigação dos impactos destas políticas nas atividades das MPEs.

IMPACTOS PERCEBIDOS A PARTIR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÃO PELAS MPEs GAÚCHAS

No Rio Grande do Sul, os núcleos operacionais do Peiex localizados nas cidades de Lajeado e Novo Hamburgo atenderam, juntos, 1500 empresas, entre 2008 e 2015. Em 2017, mais um núcleo foi instalado no estado, em parceria com a Fiergs, buscando atender empresas da Região Metropolitana de Porto Alegre e Serra (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2017). O Programa Exporta-RS, entre 2016 e 2019, prestou uma média de noventa consultorias para atender à demanda de busca de mercados ou alguma necessidade especial da empresa (ENTREVISTADO 1). Apesar do registro do número de empresas participantes, nenhum programa possui uma sistemática e acompanhamento e divulgação dos resultados.

Dada a limitação de dados quantitativos disponíveis para a análise dos impactos gerados por estas políticas e pela falta de mecanismos efetivos de controle dos resultados das mesmas, apenas uma análise qualitativa deste impacto pode ser realizada. Os atendimentos prestados pelos programas mencionados buscam implementar e fortalecer a cultura exportadora nas empresas. As assessorias proporcionam melhorias nas áreas de estratégia organizacional, vendas, marketing, entre outras, aumentando a competitividade das empresas (INVEST & EXPORT BRASIL, 2018). O Entrevistado 3 destaca a importância da competitividade, colocando que, quando se desenvolve uma cultura de exportação nas empresas, diminui-se sua fragilidade, pois ela está trabalhando em outros mercados, preparando a empresa para atuar em cenários econômicos adversos.

Quando questionados, os entrevistados mencionaram impactos relacionados ao fortalecimento das empresas e à oportunidade de ampliar os mercados de atuação. O Entrevistado 1 cita que o Brasil sempre foi um país muito fechado para o exterior, fazendo com que, principalmente, as MPEs focassem no mercado local e ficassem fechadas para os mercados externos. O Entrevistado 5 menciona que o Brasil possui inúmeros produtos/recursos que proporcionam que as empresas sobrevivam internamente, o que leva a uma espécie de acomodação no mercado interno. O Entrevistado 3 destaca que o

Brasil precisa ter um nível de maturidade maior, principalmente com relação a acordos comerciais. Para o entrevistado, o Brasil precisa fazer acordos comerciais com mais países, pois a falta de acordos dificulta a entrada das empresas em alguns mercados. Já o Entrevistado 5 menciona que os impactos gerados são pontuais e não sistêmicos, pois, para haver impactos sistêmicos, seria preciso alterar algumas questões estruturais. Para o entrevistado, mesmo que tardiamente, o Brasil está conseguindo internacionalizar-se.

O Entrevistado 1 destaca ainda que não se trata de um processo rápido, mas os programas têm tido impactos interessantes. Para o entrevistado, as empresas aprovam os programas e, a medida que vão conhecendo as propostas, buscam cada vez mais participar das ações sugeridas, pois o mercado local não é suficiente para o setor empresarial expandir e a busca por oportunidades em mercados fora do país têm sido alcançadas.

Para o Entrevistado 3, os impactos são uma maior estabilidade dentro da produção. Nesse caso, a cadeia produtiva é afetada, ou seja, se uma empresa começa a exportar ela aumenta a sua produção e, conseqüentemente, dos seus fornecedores. Outro ponto destacado pelo entrevistado é a diversificação de mercado. Além de aumentar a produção e a geração de empregos, o produto inserido no mercado externo traz visibilidade para o país. A questão de agregação de valor também foi citada pelo entrevistado, assim como a importância das empresas diversificarem os produtos para exportar.

O Entrevistado 2 citou que se as empresas estiverem preparadas para exportar, por meio de um bom planejamento e clara identificação de mercados, elas irão obter sucesso no processo de exportação. Os impactos positivos extrapolam aspectos puramente financeiros e benefícios como o aumento da motivação dos colaboradores são percebidos; a autoestima dos funcionários é elevada por reconhecerem que a empresa onde eles trabalham está exportando e o produto que ele ajuda a produzir vai ser consumido por alguém em outro país.

Os Entrevistados 1 e 3 mencionaram que, quanto mais MPÊs exportarem, menos dependência se terá das exportações das grandes empresas. Como as MPÊs são a maior parte do total de empresas exportadoras, diluir as exportações em um número maior de empresas diminui o risco de dependência de somente uma grande empresa na economia (ENTREVISTADO 1). Constata-se que as principais propostas dos programas envolvem ampliar e diversificar a base exportadora. Ampliar a base permite maior valor exportado, maior número de empresas exportando, maior variedade de produtos exportados, gerando, conseqüentemente, a conquista de novos mercados (ENTREVISTADO 3).

O Quadro 3 apresenta a síntese dos impactos percebidos como consequência das políticas públicas de promoção à exportação na perspectiva dos entrevistados.

Quadro 3 – Síntese dos impactos percebidos pelos entrevistados

| |
|--|
| Impactos percebidos |
| Expansão do mercado de atuação. |
| Impactos positivos financeiramente. |
| Impactos positivos na autoestima dos funcionários. |
| Estabilidade na produção |
| Aumento da produção. |
| Impactos na cadeia produtiva. |
| Agregação de valor nos produtos. |
| Melhores resultados econômicos para as regiões. |
| Diminuição dos riscos de dependência das grandes empresas. |
| Ampliação da base exportadora. |
| Maior visibilidade para o país. |

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados coletados na pesquisa

Após esta síntese dos impactos foi possível a compreensão das políticas ofertadas pelos atores públicos para a promoção das exportações pelas MPEs localizadas no Rio Grande do Sul, o que leva às considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A participação das empresas no comércio internacional, independente de seu tamanho, é uma decisão estratégica para o desenvolvimento do negócio. A base para uma empresa se internacionalizar é analisar a sua capacidade de exportação. Para as empresas de grande porte, geralmente, entrar no mercado externo é um processo mais fácil do que para as MPEs. Em alguns casos, a falta de uma estrutura maior, recursos financeiros ou conhecimento sobre exportação são fatores que dificultam a inserção das MPEs no mercado externo. Para auxiliar as MPEs na busca pela internacionalização, existem programas de apoio a exportação oferecidos pelos órgãos governamentais.

Neste estudo foram identificados programas de auxílio na inserção no mercado externo, a saber o Programa Exporta/RS, o Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais, ambos do estado do Rio Grande do Sul e o Programa de Qualificação para Exportação, o Peiex, de nível nacional.

Analisando o Exporta/RS foi possível identificar que o programa atua fortemente na busca por possíveis mercados de atuação para as MPEs. Os

estudos realizados pelo programa detectam onde estão as demandas para determinados produtos e como as empresas podem se inserir no mercado identificado como potencial. Deste modo, o programa gera como benefício para a empresa a identificação de possíveis importadores. Isso é importante para as MPEs, porque é difícil, para aquelas que ainda não conhecem o mercado externo, identificar, dentro de inúmeras possibilidades, qual o melhor país para exportar e quais as condições exigidas nesta operação.

O Programa de Apoio à Participação de Empresas Gaúchas em Feiras Internacionais possui objetivo paralelo a um dos objetivos do Peiex: proporcionar às empresas a participação de feiras internacionais. É possível perceber que as feiras são oportunidades para os gestores apresentarem suas empresas e produtos ao mercado externo. Geralmente, nas feiras, é onde se consegue firmar parcerias para exportar.

O Peiex, além de promover a participação das empresas nas feiras e em rodadas de negócio, também busca identificar possíveis empresas exportadoras e promover a cultura de exportação nessas empresas. Percebe-se que as principais ações do programa visam demonstrar ao gestor as oportunidades que o mercado externo apresenta, ao mesmo tempo em que apoia a estruturação das empresas para o processo de internacionalização.

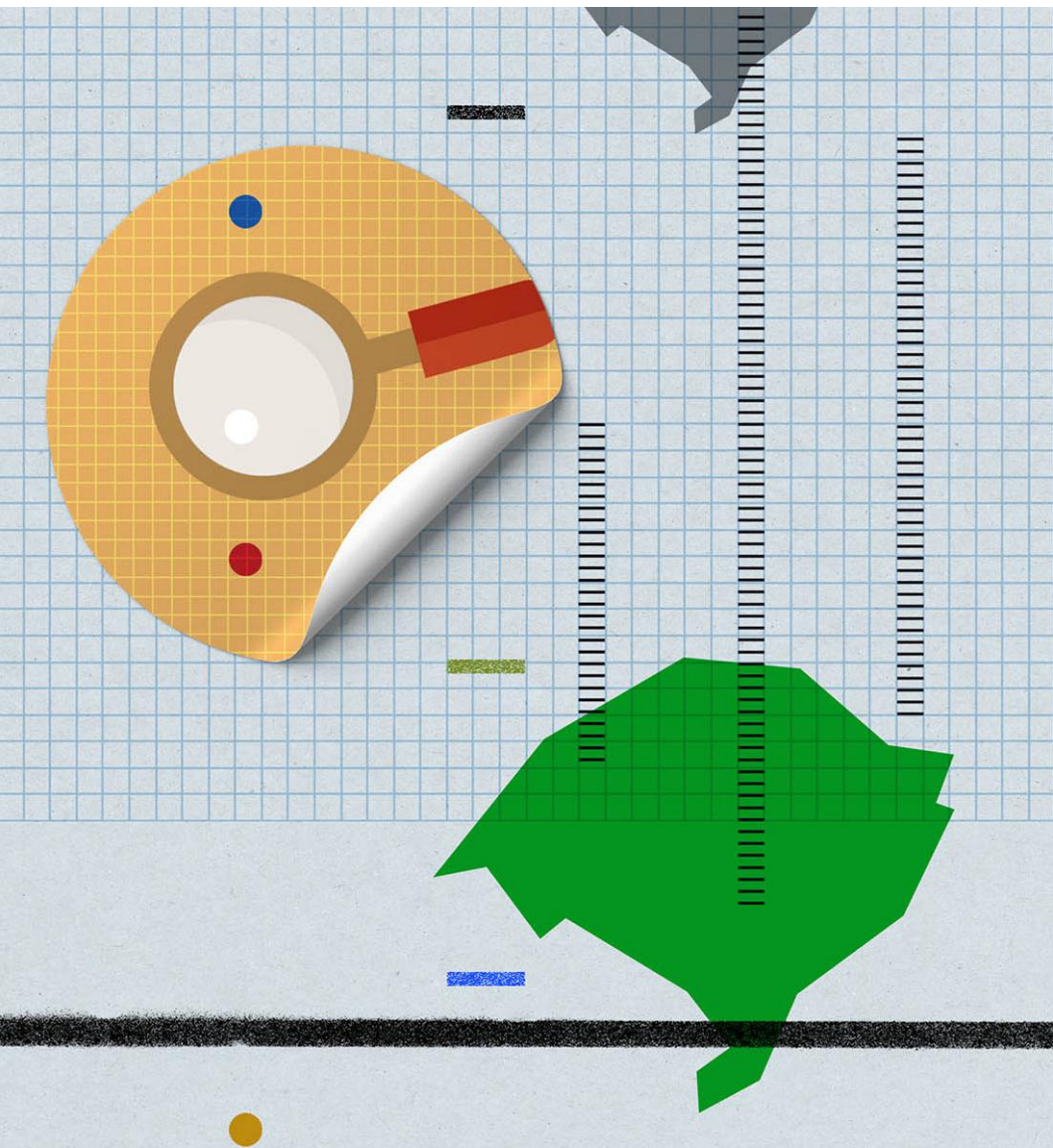
As ações destes programas têm como objetivo auxiliar as MPEs a internacionalizar-se, mas, além disso, identificou-se que eles proporcionam qualificação para os gestores das empresas. As qualificações são oferecidas por meio de assessorias, seminários de qualificação e cursos em diversas áreas de gestão empresarial. Percebe-se que os cursos são importantes para os gestores, pois agregam conhecimento para que a prática da exportação se torne mais fácil.

Com relação aos benefícios fiscais para promover as exportações tem-se o Fundopem/RS, programa de incentivo para empresas do estado do Rio Grande do Sul. O programa age como postergador de imposto (ICMS), sendo um incentivo para as empresas no momento de investir ou ampliar a área de produção.

Embora não seja um programa, foi destaca também a Lei Kandir, incentivo tributário oferecido pelo Governo Federal. A Lei indeniza as empresas pelo ICMS pago sobre produtos ou serviços destinados a exportação. Depois de um impasse de mais de duas décadas, em 2020 foi homologado pelo Supremo Tribunal Federal um acordo entre União, estados e o Distrito Federal para que ocorra o repasse dos recursos referentes às compensações feitas pelos estados.

Como resultado das políticas públicas de exportação foi possível perceber que ocorreu uma mudança no modelo mental dos gestores e suas empresas. No passado, as empresas estavam voltadas às demandas do mercado interno,

acreditando que empresas de pequeno porte não teriam capacidade de exportar. Esses conceitos foram alterados após as MPEs serem incentivadas a exportar, seja por necessidade, pelos programas que surgiram ao longo do tempo, ou por verem outras MPEs exportando e perceberem que também poderiam buscar o mercado externo.



Ao realizar a pesquisa sobre os programas foi constatado que poucas informações estão disponíveis. As pesquisas na internet são limitadas, visto que nos sites, por exemplo, não há muitas informações, dados ou divulgação dos objetivos e das ações dos programas. As entidades ou os governos responsáveis poderiam ampliar as informações disponíveis, divulgando mais os programas, que assim poderiam atingir mais empresas.

Para as empresas é importante que elas introduzam rotinas de busca por novas oportunidades de mercado. As MPEs devem buscar conhecer os programas e incentivos destinados à exportação como uma maneira de diversificar e ampliar sua atuação. O processo de diagnóstico para identificar o potencial exportador de uma empresa, as consultorias e cursos oferecidos agregam inúmeros conhecimentos para as MPEs.

A maior limitação para o desenvolvimento deste estudo foi a limitação de informações referentes aos programas. Com relação aos programas a nível federal, embora haja a disponibilidade de informações *on-line* sobre os mesmos, há limitação de dados sobre os resultados obtidos pelas empresas. Tratando-se de programas em funcionamento há mais de uma década, seria importante a apresentação de mais resultados quantificáveis que permitissem a análise dos reais resultados proporcionados por estes programas. No que tange aos programas ofertados pelo Rio Grande do Sul, mesmo sendo programas mais recentes, esta mesma limitação poderia ser superada com a divulgação de informações sobre os resultados obtidos pelas empresas participantes. Percebe-se que há uma carência de informações sobre as políticas de apoio à exportação pelas MPEs no Rio Grande do Sul. Seria importante que estes programas fossem mais amplamente divulgados para que um maior número de empresas pudesse participar destas atividades, bem como para que a sociedade pudesse acompanhar os resultados gerados por estas iniciativas que são financiadas com recursos públicos.

Com relação ao desenvolvimento da pesquisa, cabe destacar uma limitação referente à análise da perspectiva das MPEs. Conforme destacado no método, inicialmente, não era objetivo do estudo investigar a percepção das MPEs. Entretanto, durante as entrevistas, observou-se esta necessidade. Apesar dos esforços, apenas o gestor de uma MPE foi entrevistado. Destaca-se aqui a necessidade de ampliação das pesquisas sobre o tema a partir da investigação desta perspectiva. Sugere-se a realização de estudos futuros com o emprego de diferentes abordagens metodológicas como entrevistas e levantamento do tipo *survey*. Uma pesquisa com esta abordagem permitirá efetivamente mensurar os impactos das políticas públicas com relação às exportações das PMEs gaúchas.

Outra limitação importante que merece destaque é a falta de informações atualizadas sobre a internacionalização das MPEs. As bases de dados sobre exportações vinculadas ao Governo Federal não permitem o recorte por porte das empresas. O último estudo publicado pelo Sebrae contendo informações sobre as exportações das MPEs data de 2017. Esta carência de informações limita o desenvolvimento de estudos, mas não pode servir como restrição, ficando a demanda para novas publicações com este recorte.

Referências

- AGÊNCIA BRASIL. União e estados chegam a acordo sobre perdas da Lei Kandir, 20 de maio de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3l2NkcJ>. Acesso em: 22 set. 2020.
- APEX BRASIL - Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3BNJVVi>. Acesso em: 09 mai. 2018.
- APRENDENDO A EXPORTAR. Sebrae, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3xagbOX>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- APRENDENDO A EXPORTAR. Simples Exportação, 2018a. Disponível em: <https://bit.ly/373jVaf>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- BUENO, J. R. Qual a receita bruta e o número de empregados para MEI, ME e EPP? Santa Catarina, 07 abr. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2TEJvPT>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO. *As micro e pequenas empresas no Brasil*. Rio de Janeiro, 2017. 56 p.
- FACHIN, O. *Fundamentos de metodologia*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 209 p.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. FIERGS e Apex-Brasil preparam empresas para exportação. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2VdPv2y>. Acesso em: 28 abr. 2019.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 176 p.
- GONDIM, A. Pequenos negócios já são mais de 40% das empresas exportadoras brasileiras. *Diário Comércio Indústria e Serviços*, Brasília, 21 dez. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Vvk4kk>. Acesso em: 28 abr. 2018.
- INVEST & EXPORT BRASIL – *Guia de comércio exterior e investimento. Assessoria e diagnóstico para qualificar sua empresa*, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3zFSUpE>. Acesso em: 11 nov. 2018.
- LOPEZ, J. M. C. & GAMA, M. *Comércio Exterior Competitivo*. 4. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2010. 546 p.
- MARCONI, M. A. & LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010. 320 p.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Crescem exportações de micro e pequenas empresas. Brasília, 25 set. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3yaAn4y>. Acesso em: 29 ago. 2018.
- MINERVINI, N. O *exportador*. 6. ed. São Paulo: Pearson Education Brasil, 2012. 364 p.
- PRODANOV, C. C. & FREITAS, E. C. *Metodologia do Trabalho Científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 276 p.
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Cresce exportação nas micro e pequenas empresas. 01 dez. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/373877M>. Acesso em: 11 nov. 2018.

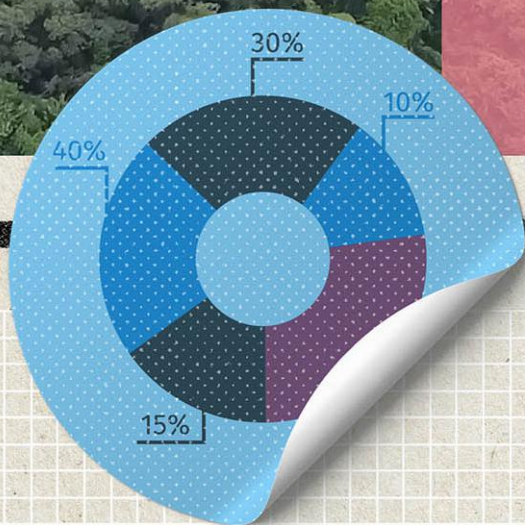
SEBRAE. Exportação. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3y8GGFJ>. Acesso em: 11 nov. 2018.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TURISMO. Exporta - RS. Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3BOyQDd>. Acesso em: 31 mar. 2019.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E TURISMO. Fundopem/RS e Integrar/RS. Rio Grande do Sul, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/3rBFx7d>. Acesso em: 31 mar. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário homologa acordo entre União e estados sobre compensações da Lei Kandir, 20 de maio de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/376ySbv>. Acesso em: 22 set. 2020.





Despesas com gestão ambiental nos estados da Amazônia Legal

Expenditure on environmental management in the states of Legal Amazon

Elenize Freitas Avelino* | Alexandre Almir Ferreira Rivas** |
Roberta Monique da Silva Santos*** | Orleylson Cunha Gomes****

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2011>

Recebido em 13 de fevereiro de 2020. Aceito em 28 de julho de 2020.

Resumo

Os governos, mediante legislações específicas, preveem e destinam recursos financeiros para a gestão ambiental. Considerando isto e a necessidade de verificar como esse recurso é alocado, o presente artigo teve por objetivo analisar o comportamento das despesas com gestão ambiental no orçamento dos estados da Amazônia Legal entre os anos de 2005 a 2015, identificando como cada estado designou e aplicou recursos para a gestão ambiental dentre as suas subfunções. Utilizou-se pesquisa documental-descritiva, de cunho quantitativo; e dados de despesas totais e de despesas com gestão ambiental, na forma de despesa liquidada, extraídas do site do Tesouro Nacional. Os estados do Mato Grosso, Pará, Amazonas e Acre são os que mais destinaram recursos para a área ambiental. Quanto à participação da despesa com gestão ambiental nos orçamentos governamentais, observou-se que a gestão ambiental correspondeu a menos de 1% dos orçamentos dos estados da Amazônia Legal no período analisado.

Palavras-chave: Despesas Governamentais, Despesas com Gestão Ambiental, Amazônia Legal.

Abstract

Governments, through specific legislation, provide and allocate financial resources for environmental management. Considering this and the need to verify how this resource is allocated; this article aimed to analyze the behavior of environmental management expenses in the budget of the states of Legal Amazon between the years 2005 to 2015; identifying how much each state designated for environmental management among its sub-functions. Documentary-descriptive research was used, of a quantitative nature and data on total expenses and expenses on environmental management, in the form of paid expenses, were extracted from the National Treasury website. The states of Mato Grosso, Pará, Amazonas and Acre are the ones that most allocated resources to the environmental area. Regarding the share of expenditure on environmental management in government budgets, it was observed that environmental management corresponded to less than 1% of the budgets of the states of the Legal Amazon in the analyzed period.

Keyword: Government expenditure, Expenditure on environmental management, Legal Amazon.

* Elenize Freitas Avelino. Mestre em Ciências Ambientais e Sustentabilidade na Amazônia pela UFAM. Av. Rio Negro, 189 - Santo Agostinho, Manaus- AM, CEP: 69.036-720.

ORCID: 0000-0003-1740-6931 (<https://orcid.org/0000-0003-1740-6931>). E-mail: elenavelino36@gmail.com.

** Alexandre Almir Ferreira Rivas Professor da Universidade Federal do Amazonas. Av. Gal. Rodrigo Otávio Jordão Ramos, 3000 - Campus Universitário UFAM / Manaus, AM , 69077-000.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1794-8909>. E-mail: central.rivas@gmail.com

*** Roberta Monique da Silva Santos – Professora da Faculdade Salesiana Dom Bosco. Av. Cosme Ferreira, 5122 - Zumbi dos Palmares, Manaus- AM, CEP: 69084-425.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7624-4824>. E-mail: robertamonicke@gmail.com

**** Orleylson Cunha Gomes – Professor, Secretaria Municipal de Educação. Av. Mário Ypiranga, 2549 - Parque Dez de Novembro, Manaus - AM, CEP: 69055-010.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7066-6113>. E-mail: orleylson.gomes@semed.manaus.am.gov.br.

INTRODUÇÃO

O surgimento das preocupações com o meio ambiente se intensificou no fim da década de 1960. A atenção que passou a ser dada as questões ambientais ganhou mais destaque com a publicação feita pelo Clube de Roma e o relatório “Os limites do crescimento” (1972), aliada a incidência de acidentes ambientais ocorridos em diversos países. A partir desse momento os governos, motivados por pressões internacionais oriundas de conferências que abordavam o possível problema ambiental, causado pelas ações humanas, passaram a inserir em suas responsabilidades a preservação dos recursos naturais (BARATA *et al.*, 2007).

No Brasil, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988, define que é dever do Estado oferecer um ambiente ecologicamente equilibrado a população. Para isso, ele se utiliza de políticas públicas ambientais que são viabilizadas mediante a verba presente no orçamento governamental, na forma da Despesa por função Gestão Ambiental.

Ampliando a discussão, que balizará este artigo, despesa orçamentária pública é entendida como aquela que é executada por entidade pública, mediante ato autorizativo para sua realização e que consiste em um conjunto de gastos associados a implementação e manutenção de serviços públicos (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Segundo a Interpretação Técnica Geral de número 2004, do Conselho Federal de Contabilidade, Despesa ambiental pode ser entendida, também, como o gasto em relação com o meio ambiente de forma indireta (CFC, 2013). Esta definição é complementada por Ribeiro (2010) que dispõe que despesas ambientais são gastos envolvidos no gerenciamento ambiental, de forma indireta, como aqueles envolvidos na área administrativa ou ao consumo de recursos que estejam associados a gestão ambiental. Portanto, consideram-se como despesas ambientais os gastos com aquisição, contratação de obras e compras (MMA, 2020). São exemplos de despesas ambientais gastos com: coleta de dados e informações e em trabalhos de campo, gastos com estudos ambientais e monitoramento de impactos (CFC, 2013). A destinação dos recursos para a gestão ambiental possibilita a execução de ações necessárias ao melhor cumprimento das políticas públicas de preservação de recursos naturais, na qual se insere a proteção da Floresta Amazônica (YOUNG, 2005).

No intuito de promover a conservação desta região, no que concerne ao território brasileiro, e propiciar o seu desenvolvimento econômico, o Brasil em seu Decreto 1.806/53 promoveu a criação da Amazônia Legal. Possuindo uma extensão territorial de 5.015.067,749 km², essa região é composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins,

Mato Grosso e Maranhão; que abrigam a maior parte da floresta em seus territórios (IBGE, 2019).

Considerando a importância dessa região, parte do orçamento público foi destinado a ações e políticas visando sua preservação e conservação ambiental. O orçamento público, que consiste em um instrumento utilizado pelos governos para planejar como utilizar o dinheiro arrecadado em favor dos serviços públicos fornecidos a sociedade, é expresso na forma de receitas estimadas, como também despesas fixadas. A receita consiste no dinheiro obtido pelo governo por meio dos tributos, da venda de bens e de títulos públicos, da prestação de serviços e indenizações. A despesa consiste em um conjunto de gastos efetuados pelo poder público para garantir a manutenção dos serviços a sociedade. Como, no orçamento público, cada gasto é detalhado é possível compreender, por meio dessa especificação, o que é tido como prioridade. Logo, se uma determinada despesa, como por exemplo a educação, recebe recursos constantes e crescentes ela é considerada prioritária.

Para compreender se a gestão ambiental é considerada como prioridade para esses estados é preciso analisar a despesa com gestão ambiental. Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar o comportamento das despesas com gestão ambiental no orçamento dos estados que compõem a Amazônia Legal entre os anos de 2005 a 2015. Mais especificamente, será analisado o quanto cada estado designou para a gestão ambiental e como esse recurso foi aplicado dentre as suas subfunções.

Diante disso, o presente artigo está estruturado em três seções: inicialmente é apresentada uma breve conceituação a respeito dos gastos governamentais e dos gastos com gestão ambiental. A segunda seção apresenta os materiais e métodos aplicados nessa pesquisa, e a última seção os resultados obtidos, bem como as suas discussões.

A QUESTÃO AMBIENTAL E A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

Gastos Governamentais

Os gastos públicos refletem as prioridades do governo, na forma de prestação de serviços básicos e de investimentos executados. Segundo Gremaud (2009), os gastos do governo são os recursos utilizados para que o Estado possa fazer frente aos seus compromissos. Nos quais, há a divisão em despesas correntes, despesas com funcionários, serviços, materiais, e transferências governamentais.

Os gastos governamentais consistem em uma opção estritamente política dos governos para ofertar os serviços a sociedade. Demonstram dispêndio referente a quantidade e qualidade dos serviços por eles prestados. Tais

gastos estão associados a questões políticas, administrativas e ideológicas, que definem o modo como ocorrerá a destinação de recursos para as mais diversas áreas. Logo, faz-se necessário o monitoramento de como tais recursos vêm sendo aplicados de modo a torná-los cada vez mais eficientes. Esse controle acerca da quantidade e da destinação dos recursos é elaborado por meio do orçamento público (AMARANTE & MOREIRA, 2009, *apud* RIANE 1997; BUENO *et al.*, 2013).

O orçamento consiste em um documento legal utilizado pelos governos para expressar as suas receitas e despesas em um determinado período, denominado de exercício financeiro. O orçamento é um instrumento de controle de gastos que possibilita o gerenciamento de recursos para atividades e projetos. Geralmente ele é expresso em moeda de modo a evidenciar a política econômica adotada (VASCONCELLOS & GARCIA, 2008, AMARANTE & MOREIRA, 2009, GRUDTNER & ARANGO, 2017).

No caso do Brasil, o orçamento é regulamentado por princípios regidos pela Constituição Federal de 1988, na qual, em seu artigo 165, menciona que o orçamento é composto do Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

O PPA aborda os objetivos, as diretrizes e as multas adotadas pelo poder público de forma regionalizada, para efetivar despesas de capital e as demais despesas decorrentes, de modo que se possa garantir a perpetuação de programas sociais já estabelecidos. A LDO contempla as ações prioritárias e aquelas as quais a Administração pública deseja alcançar. Nela, se inserem as despesas de capital, orientações para formular a Lei Orçamentária Anual, as alterações na legislação tributária, além de demonstrar as políticas a serem adotadas por agências de fomento. A LOA é composta pelos orçamentos adotados pela União, seus fundos e órgãos da Administração Direta e Indireta. Ela também contém o orçamento das empresas nas quais a União possui parte do capital social, conferindo a mesma o direito de voto. Além disso, a LOA também compreende o orçamento da seguridade social e dos fundos e fundações mantidos pela Administração Pública (VASCONCELLOS & GARCIA, 2008).

Em 4 de maio de 2000, foi instituída a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece um conjunto de normas aplicadas às finanças públicas, com o objetivo de propiciar um maior equilíbrio orçamentário ao poder público, tendo como premissas o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilidade. Para isso, ela estabelece um limite aos gastos da União, dos Estados e dos Municípios e, também, expressa a proibição de socorro financeiro entre os órgãos da Administração Pública. Além disso, a LRF limita o endividamento destes entes, bem como restringe os gastos feitos

pelos gestores públicos no fim do seu mandato (BRASIL, 2000; AGENCIA SENADO, 2020).

A instituição destas leis implica em uma maior eficiência e transparência das ações do governo e impulsiona os Estados, Municípios e a União a fazerem uso de seus próprios recursos, colaborando com o ajuste fiscal das contas públicas (ROSA et al, 2018, VASCONCELLOS & GARCIA, 2008).

Diante disso, diversos autores presentes na literatura fizeram análises acerca de quais despesas tem maior representação no orçamento público. Cota (2017), por exemplo, identificou um crescimento real do gasto primário de R\$ 186,2 bilhões no período de 2010 a 2015. Onde 83% das despesas corresponderam a um aumento de gastos sociais, gastos previdenciários e gastos com transferências de renda às famílias.

Nesse sentido, a análise de trabalhos voltados a composição dos gastos públicos auxilia na compreensão daquilo que é tido como prioridade para os governos. Assim, pesquisas voltadas a análise dos gastos públicos são relevantes tanto para a sociedade civil como para os administradores públicos. Aos primeiros, a importância está atrelada ao acesso as informações acerca da aplicação dos recursos públicos, dessa forma as pessoas podem entender onde seus tributos estão sendo destinados e avaliar a eficácia desse investimento por parte dos gestores públicos. Quanto aos administradores públicos, observa-se uma maior preocupação na alocação dos recursos tendo em vista a transparência que os mesmos devem apresentar frente a população (BUENO; OLIVEIRA & BORINELLI, 2013; COTA, 2017).

Despesas com gestão ambiental

A preocupação em elaborar políticas públicas em função do meio ambiente surgiu no Brasil a partir da década de 1970, sendo impulsionada por pressões sociais, oriundas da poluição das indústrias, da perda de biodiversidade e, também de conferências internacionais voltadas para os efeitos dos problemas relacionados ao meio ambiente. Diante desse cenário, o governo deparou-se com a necessidade de adotar medidas para mitigar os impactos ambientais decorrentes das atividades econômicas. Tais medidas configuraram-se essencialmente em políticas públicas ambientais (BESKOW & MATTEI, 2012).

A política pública ambiental é definida por Lima (2011, *apud* BARBIERI, 2006, p.122) como “um conjunto de diretrizes, objetivos e instrumentos de ação que o poder público se utiliza para produzir efeitos desejáveis ao meio ambiente”. Já Hayashi e Silva (2015, p. 3) afirmam que tais políticas devem “ser orientadas na resolução de conflitos sociais, ambientais, visando principalmente o bem-estar social e a conservação dos recursos naturais”.

O financiamento dessas políticas é realizado pelo governo, que se utiliza de seus recursos públicos para subsidiar a preservação do meio ambiente, por meio da alocação dos recursos na modalidade despesa pública.

Gasto público é entendido como o desembolso financeiro realizado pelo estado em prol de interesses da coletividade (BAQUERO et al, 2006), já os gastos públicos ambientais, segundo Guandalini et al (2013) são aqueles feitos especificamente neste setor. Entender como estes gastos são distribuídos e efetivamente executados, contribui para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos.

A Portaria número 42 de 14 de abril de 1999 classificou as despesas públicas por função e subfunção, permitindo identificar e agrupar os gastos públicos por área de ação governamental. Como função entende-se “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público” e esta, reflete a competência institucional do órgão; e como subfunção, compreende-se como um subconjunto de despesa do setor público”, ou seja, corresponde a uma parte da função e evidencia a natureza da atuação governamental (BRASIL, 2017).

Na referida portaria são elencadas 28 funções, cada uma com suas respectivas subfunções, dentre elas está a função Gestão Ambiental, de número 18, a qual abrange cinco subfunções: preservação e conservação ambiental, controle ambiental, recuperação de áreas degradadas, recursos hídricos e meteorologia.

A função Gestão Ambiental abrange o conjunto de ações desenvolvidas para a proteção, monitoramento, controle e recuperação ambiental. A subfunção *Preservação e Conservação Ambiental* abrange ações voltadas à preservação e conservação ambiental, da fauna e flora, em seus mais diversos ecossistemas, seja em áreas urbanas ou rurais. A subfunção *Controle Ambiental* está voltada a ações direcionadas ao controle da poluição e impactos ao ambiente. A subfunção *Recuperação de áreas degradadas* refere-se ao conjunto de ações voltadas a recuperação de áreas que foram impactadas pela ação humana. Quanto a Subfunção *Recursos Hídricos*, entende-se como um conjunto de ações que possam promover o aproveitamento ambientalmente responsável dos corpos hídricos para fins de abastecimento das atividades humanas e por fim, a subfunção *Meteorologia*, que compreende ações voltadas para o estudo e monitoramento das condições meteorológicas e climáticas (MOURA et al, 2017; TCU, 2014).

A despesa gestão ambiental configura-se como uma despesa pública essencial, exigindo constantes e crescentes aplicações de recursos financeiros. O estudo da relevância da aplicação destes recursos para a gestão ambiental, apesar de recente, já foi objeto de estudo de diversos autores (GALINATO &

GALINATO, 2016, ALMEIDA; GIAMBIAGI & PESSOA, 2008, BUENO; OLIANA & BORINELLI, 2013).

Rosa et al (2017) analisaram a evolução dos gastos com gestão ambiental nas épocas de enchente e pós enchente, em Santa Catarina, no período de 2008-2014. O trabalho constatou que a gestão ambiental apresenta baixa prioridade na região, através do baixo valor destinado a esta despesa ou até mesmo na inexistência de recursos para ela. Além disso, observou-se que quando os recursos eram aplicados havia a concentração dos mesmos na subfunção *Controle ambiental* de modo que se mantivesse apenas a fiscalização dos recursos naturais.

Guandalini et al (2013) analisaram quantitativamente os gastos públicos ambientais no período de 2002-2010. Seus resultados demonstraram a diminuição de recursos públicos para a área ambiental. Observou-se que a administração pública das capitais deu pouca prioridade a área ambiental, onde os maiores montantes de recursos encontram-se nas regiões sul e sudeste. O padrão de distribuição da função gestão ambiental não é equilibrado, privilegiando-se as subfunções *conservação e preservação ambiental* e *outras despesas*.

Reis e Oliana (2014) mensuraram o comportamento dos gastos públicos na cidade de Londrina, no período de 2002-2011. Eles constataram que a cada R\$ 1.000,00 gastos, pouco mais de R\$ 25 é destinado a área ambiental. O que implica em índices considerados satisfatórios no que concerne a aplicação de recursos para a gestão ambiental, evoluindo em cerca de 2,56% no período citado. Quando se analisou onde se concentrou a aplicação destes gastos na despesa gestão ambiental observou-se a predominância de recursos para urbanização, limpeza pública, correta destinação de resíduos e manutenção de parques e praças.

Dantas et al (2014) analisaram os gastos públicos com a função gestão ambiental no orçamento brasileiro para o período de 2004-2011, comparando o seu desempenho ao da China e U.E. Os autores constataram que as despesas ambientais não possuem tanta prioridade no orçamento, correspondendo a valores de 1% no orçamento.

Nesse sentido, foi possível observar a relevância do estudo dos gastos públicos ambientais sob diversos aspectos, constatando-se a existência de variações no montante destinado a gestão ambiental ocasionadas por fatores econômicos e políticos. Dantas et al (2014) afirma que cabe a cada país definir sua política ambiental, baseando-se nas suas características do meio físico, escalas de atuação, urbanização e nas questões sociais.

MATERIAIS E MÉTODOS

O presente estudo consiste em uma pesquisa documental-descritiva, de cunho quantitativo. Este tipo de pesquisa baseia-se na análise de dados que ainda não passaram por investigações, usando para isso procedimentos de estatística descritiva; isso se deve aos altos números de amostras, o que permitem que seus resultados sejam quantificáveis e gerem discussões posteriores. Por conta disso esse tipo de pesquisa tem como foco a objetividade (GERHARDT & SILVEIRA, 2009).

Utilizou-se pesquisa bibliográfica em artigos científicos cuja busca se deu com as palavras chaves: *gastos, despesas e meio ambiente* em revistas especializadas em sites de hospedagem. A pesquisa bibliográfica aborda uma gama de publicações de periódicos sobre determinado tema possibilitando ao pesquisador ter uma visão abrangente, permitindo assim a sua seleção posterior.

Esse trabalho utilizou o procedimento documental, em documentos governamentais, entendido como aquele que permite o acesso a diversas fontes dispersas sem o devido tratamento analítico, nas quais se inserem jornais, revistas, relatórios, além de tabelas estatísticas. Podendo essas fontes serem classificadas em fontes primárias, como é o caso das estatísticas sob a forma de censo, e fontes secundárias, sendo os relatórios oficiais um exemplo deste tipo de fonte. Sendo extraídas de arquivos públicos na forma de documentos oficiais, publicações parlamentares e pareceres jurídicos (LAKATOS, 2003).

Fonte de dados

Os dados nos quais a pesquisa se baseou foram as despesas totais e as despesas com gestão ambiental, na forma de despesa liquidada, extraídas do site do Tesouro Nacional (STN)¹. Os valores referentes a essas despesas foram atualizados com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de 2014, de modo a eliminar o efeito da inflação do período.

O Tesouro Nacional fornece dados consolidados referentes a administração orçamentária e financeira por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Esse sistema consiste em uma ferramenta de obtenção e análise de informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais utilizada por todos os poderes e órgãos de 5.638 municípios, 26 Estados, Distrito Federal e União. Oferece uma série de informações na forma de dados orçamentários e relatórios disponibilizados através de uma plataforma constituída de duas interfaces: a área privada e a pública (SICONFI, 2018).

Através da Execução Orçamentária e Financeira é possível ter acesso a dotação orçamentária e a execução das despesas autorizadas com pessoal e

encargos, com despesas de custeio e capital, disponíveis por órgão, função, projeto e atividade. Estes dados são fornecidos a preços correntes, em outras palavras, ao preço do ano vigente (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Para compreender se a gestão ambiental é considerada uma prioridade, em termos de alocação de recursos públicos, para os estados que compõem a Amazônia Legal, foram coletados dados dos gastos governamentais desses estados para o período de 2005 a 2015. É preciso salientar que o estado do Maranhão, pertencente a região nordeste do país, possui uma área de 25% da Amazônia Brasileira em seu território², que está incluída na definição sobre a Amazônia legal.

Desta forma, dados sobre os gastos governamentais com gestão ambiental deste estado, também foram inseridos na análise, pois como parte da Amazônia se assenta em seu território, a sua inclusão é pertinente visto a sua expressiva significância para o cuidado e preservação da floresta. Assim, será possível verificar se esse fato influencia ou não a importância atribuída a gestão ambiental no orçamento do Maranhão.

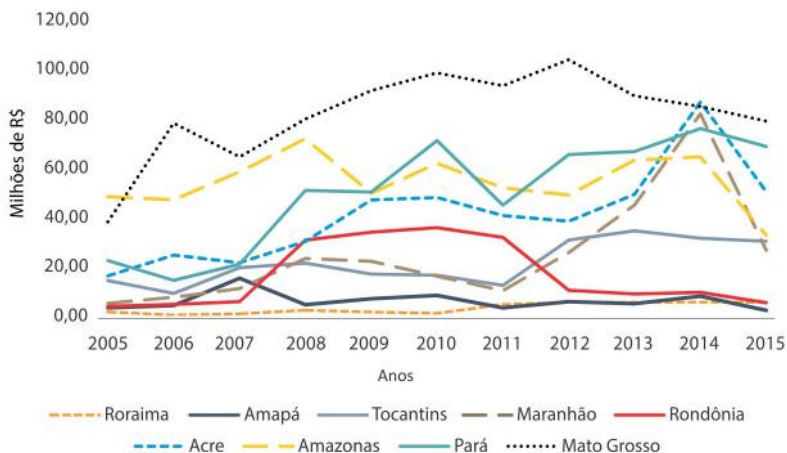
RESULTADOS E DISCUSSÕES

A maneira dos estados despenderem recursos na despesa com gestão ambiental diverge entre as regiões brasileiras. O nível de gasto nessa área pode estar associado a diversos fatores, dentre os quais se destaca a riqueza econômica, a severidade dos problemas ambientais e o índice de desenvolvimento humano da região (IDESAM, 2017; BORINELLI et al, 2017).

A despesa com gestão ambiental passou a constar nos relatórios da execução orçamentária a partir de 2002. De acordo com a figura 1 é possível observar o crescimento, mesmo que em certos casos, de forma incipiente, das despesas com gestão ambiental dos estados que compõe a Amazônia Legal. Foi possível verificar que no período de 2005 a 2015 as despesas apresentaram um crescimento de 95%. A evolução temporal desta despesa por estado pode ser observada na figura 1.

Os estados do Mato Grosso, Amazonas, Pará e Acre são os que mais gastam na despesa por função gestão ambiental no acumulado de 10 anos. Nesse período, as despesas com gastos no setor ambiental apresentaram uma tendência crescente nos estados de Roraima, Tocantins, Maranhão, Rondônia, Acre, Pará e Mato Grosso. O estado do Amapá, apresenta estabilidade e leve baixa nesses gastos e o Amazonas, que inicialmente era um dos maiores em relação aos gastos com a questão ambiental, apresentou uma queda nos valores destinados a essas despesas a partir de 2014.

Figura 1 - Despesa com gestão ambiental por Estado



Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do STN, 2019.

O comportamento das despesas bem como a diferenciação de recursos orçamentários entre os estados pode ser explicado pelos acontecimentos políticos e econômicos vivenciados no período, como a posse do novo governador do Estado e a redução significativa de investimentos para o combate ao desmatamento do governo federal. Guandalini et al (2013) e Rosa et al (2018) apontam que o setor ambiental ainda está se consolidando. Logo, ele sofre restrições políticas e econômicas, o que tem relação direta com as políticas ambientais adotadas e a eficácia das mesmas (LEMOS et al, 2005).

Na série analisada é possível observar um aumento do valor destinado a essa despesa até 2010 como reflexo da maior destinação de recursos públicos para se controlar as elevadas taxas de desmatamento destas regiões; além da necessidade de se controlar a degradação ambiental ocasionada por fatores políticos e econômicos predominantes em cada estado. A partir de 2010 observa-se uma queda nessa despesa em todos os estados, o que pode ser associado como um dos resultados dos efeitos da crise econômica e financeira internacional vivenciada em 2008.

A literatura aponta que a crise americana influenciou a economia de todos os países, no entanto seus efeitos em cada país divergiram uns dos outros. No caso do Brasil, os efeitos da crise foram sentidos com mais intensidade após 2010, fato este que pode ser observado por meio da queda nas despesas nos anos de 2011 e 2012. No entanto, a política implementada pelo governo brasileiro teve êxito de modo que o país não sofreu os impactos da crise da mesma forma que os EUA e alguns países europeus. Buscou-se esti-

mular a economia interna, reduzir impostos sobre produtos industrializados e outros incentivos econômicos (FERRAZ, 2013; LIMA & DEUS, 2013). Gerou-se assim, uma pressão maior sobre os recursos naturais, ao passo de que aumentou a pressão para redução do controle ambiental das atividades econômicas (JUNIOR, 2016).

Porém, essa busca por recursos gerou débitos consideráveis e significativos às florestas da Amazônia, pois de acordo com o INPE (2009), 12.911 quilômetros quadrados foram ilegalmente desmatados na Amazônia legal, principalmente em áreas de preservação permanente, como as margens de rios, abrigo de espécies ameaçadas de extinção e áreas de declive acentuado. Isso colocou um alerta em relação ao desmatamento, pois este número significa uma reversão de um período de três anos consecutivos de queda no desmatamento que levou a uma redução acumulada de 58% na sua taxa entre 2004 e 2007.

No entanto, os gastos realizados pelo governo demonstram que o ano de 2008 foi o que mais se investiu em medidas de combate ao desmatamento, segundo dados do PRODES (2009). No extrato por estado, no Amazonas foram gastos R\$ 71.835.782,00. Além disso, houve a criação do Fundo Amazônia, que tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

Ainda assim é possível constatar uma queda nas despesas em 2015 em virtude da situação econômica vivenciada e da crise da democracia que se iniciou em 2013, com as manifestações populares culminado no impeachment da então presidente Dilma Rousseff.

Essa queda nos gastos com a preservação da floresta, segundo Rosa (2015), são referentes aos investimentos no PPCDAm - Plano para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa - que é estruturado em três eixos com orçamentos independentes: ordenamento fundiário e territorial, monitoramento e controle ambiental e fomento às atividades produtivas sustentáveis (MMA, 2020). A partir da análise de tal programa, bem como dos dados obtidos neste estudo, verifica-se que houve uma queda acentuada nos gastos nas medidas de combate ao desmatamento entre o segundo governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e o primeiro da Presidente Dilma Rousseff. O total de gastos com PPCDAm no segundo mandato Lula (2007-2010) foi R\$ 6,4 bilhões, enquanto que no primeiro mandato de Dilma (2011-2014) foi de apenas 1,8 bilhão.

Além disso, a crise política teve relação direta com a economia do país o que implicou na redução de sua arrecadação e, conseqüentemente, na destinação de menores recursos para o fornecimento de serviços públicos, dentre

os quais se insere a gestão ambiental. Esse resultado corrobora com aqueles apontados pela literatura, nos quais se afirma que a Despesa com Gestão Ambiental é explicada por fatores políticos, econômicos e ideológicos de cada região (LEMONS, YOUNG & GELUDA, 2005; BUENO, OLIANA & BORINELLI, 2014; GALASSI *et al.*, 2017, ZHANG, 2017).

Para compreender como foram distribuídos os recursos destinados a despesa com gestão ambiental e assim entender o que é de fato prioridade para os estados, em termos de alocação de recursos, é preciso analisar as suas subfunções. A tabela 1 demonstra como os estados alocam seus recursos entre as subfunções.

Tabela 1 - Dispendio médio por subfunção no período de 2005 a 2015

| Estado | Preservação e Conservação Ambiental | Controle Ambiental | Recursos Hídricos | Recuperação de áreas degradadas | Meteorologia | Demais Subfunções – Gestão Ambiental |
|--------|-------------------------------------|--------------------|-------------------|---------------------------------|--------------|--------------------------------------|
| RR | 1.544.876,26 | 1.143.581,28 | 487.255,82 | 0,00 | 0,00 | 2.922.258,64 |
| AP | 3.403.496,59 | 450.437,96 | 27.543,83 | 0,00 | 0,00 | 10.599.627,45 |
| TO | 8.930.679,31 | 2.476.283,70 | 1.503.256,85 | 91.217,35 | 0,00 | 8.593.369,01 |
| MA | 15.700.034,91 | 448.781,05 | 301.764,22 | 0,00 | 0,00 | 8.548.242,55 |
| RO | 6.055.175,98 | 10.120.622,33 | 1.051.036,18 | 0,00 | 0,00 | 14.058.540,31 |
| AC | 7.647.941,68 | 14.203.587,24 | 142.586,47 | 485.452,54 | 0,00 | 18.732.056,32 |
| AM | 13.397.670,50 | 1.900.199,01 | 569.238,72 | 76,11 | 0,00 | 30.204.839,81 |
| PA | 3.454.745,00 | 13.757.433,73 | 360.713,10 | 337.068,06 | 0,00 | 32.256.864,96 |
| MT | 10.338.526,09 | 14.164.279,39 | 9.963.072,12 | 786.522,71 | 0,00 | 76.800.349,24 |

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do STN, 2019. Valores atualizados pelo IPCA de 2014.

O estado de Roraima (RORAIMA, 2018) concentrou seus recursos em *Demais Subfunções* e *Preservação e Conservação*, com aumento em ambas as despesas em cerca de 23,50% e 14,89%, respectivamente. Houve a redução nos recursos destinados ao *Controle Ambiental* (1%) e *Recursos Hídricos* (0,97%).

O Amapá (AMAPÁ, 2018) despendeu maiores recursos em *Demais Subfunções* seguido de *Preservação Ambiental e Conservação*. No período analisado houve o aumento de recursos para a *Preservação e Conservação* (2,44%) e redução nos valores destinados as subfunções *Controle Ambiental*, *Recursos Hídricos* e *Demais Subfunções*. É preciso salientar o fato de que mesmo a subfunção apresentando os maiores valores na série analisada é preciso considerar sua variação no período estudado, ou seja, ela pode apresentar os maiores valores dentre todas as subfunções, mas esses valores podem ser reduzidos ao longo do tempo.

Tocantins (TOCANTINS, 2018) destinou maiores recursos para as subfunções *Preservação e Conservação*, seguida de *Demais Subfunções*. Cabe salientar que no período houve a redução de 0,26% em *Preservação e Conservação* e um aumento nas subfunções *Controle Ambiental*, *Recursos Hídricos* e *Demais Subfunções*.

O Maranhão (MARANHÃO, 2018) concentrou seus recursos em *Preservação e Conservação*, seguido de *Demais Subfunções*, onde houve um aumento dessas despesas de 41,09% e 2,70%, respectivamente. Nesse período ocorreu a redução de 0,58% na subfunção *Recursos Hídricos*.

Rondônia (RONDÔNIA, 2018) gastou maiores recursos em *Demais Subfunções* e *Controle Ambiental*. Entre 2005 e 2015 foi observado o aumento de 0,91% na *Preservação e Conservação* e 18,23% no *Controle Ambiental*. Em contrapartida, houve a redução de 1% nas despesas com *Recursos Hídricos* e 0,74% nas *Demais Subfunções*.

O Estado do Acre (ACRE, 2018) priorizou as despesas *Demais Subfunções* seguido de *Controle Ambiental*. Todas as subfunções apresentaram uma evolução no período analisado, a exceção de *Recuperação de Áreas Degradadas* que apresentou uma redução de 0,33%.

No período analisado o Amazonas (AMAZONAS, 2018) encaminhou maiores recursos para a *Demais Subfunções* seguido de *Preservação e Conservação*. O estado apresentou uma redução no dispêndio para a subfunção *Preservação e Conservação* (0,46%) e para *Recursos Hídricos* (0,88%); e crescimento em *Demais Subfunções* (0,23%) e *Controle Ambiental* (1,09%). Na série analisada o estado declarou recursos na subfunção *Recuperação de Áreas Degradadas* apenas no ano de 2012.

O Pará (PARÁ, 2018) teve maiores despesas em *Demais Subfunções* seguido de *Controle Ambiental*, ambas apresentaram crescimento no período analisado de 9,06% e 3,39%, respectivamente. Ademais, houve a redução de 0,74% nos recursos destinados a *Preservação e Conservação* e uma queda 0,91% para os *Recursos Hídricos*.

O Estado do Mato Grosso (MATO GROSSO, 2018) apresentou maiores dispêndios em *Demais Subfunções*, seguido de *Controle Ambiental*. Nesse período ocorreu o aumento nas subfunções *Preservação e Conservação* (38,87%) e *Recuperação de Áreas Degradadas* (67,16%). Simultaneamente, ocorreu uma queda de 0,35% nos recursos destinados a subfunção *Controle Ambiental*.

No período de 2005 a 2015 as subfunções que receberam os maiores recursos foram *Demais Subfunções*, seguida de *Preservação e Conservação Ambiental*. É preciso salientar que nesse período esses estados não declararam dispêndio na subfunção *Meteorologia*. Além disso, os estados de Roraima,

Amapá, Maranhão e Rondônia não destinaram recursos para a subfunção *Recuperação de Áreas degradadas* no período analisado.

A respeito da participação da gestão ambiental no orçamento desses estados (razão entre Despesa com gestão ambiental e Despesas Totais) observou-se que essa despesa correspondeu a menos de 1% dos orçamentos estaduais no período analisado. A participação média dos gastos ambientais no orçamentos dos estados entre 2005 e 2015 correspondeu a: Roraima (0,10%), Amapá (0,19%), Tocantins (0,38%), Maranhão (0,22%), Rondônia (0,29%), Acre (0,92%), Amazonas (0,48%), Pará (0,63%) e Mato Grosso (0,71%).

Os estados da Amazônia Legal que apresentaram maior participação da despesa com gestão ambiental nos orçamentos estaduais foram: Acre, seguido de Mato Grosso e Pará. Foi observado uma evolução na participação da despesa com gestão ambiental nos orçamentos em todos os estados, a exceção do Amapá e do Amazonas, que apresentaram redução no período. Foi possível observar que mesmo havendo o crescimento dos valores destinados a essa despesa no período analisado, seu percentual em relação a despesa total ainda é baixo.

Nesse sentido, a análise da despesa com gestão ambiental no período de 2005 a 2015 mostrou que houve um aumento dos valores destinados a essa despesa em todos os estados, com exceção do Amazonas e do Amapá. No entanto, esse crescimento, quando comparado em termos do orçamento governamental não ultrapassou 1%. Esses resultados corroboram com os encontrados na literatura, que apontam as regiões Norte e Nordeste como as que menos gastam na área ambiental. Tal afirmação é confirmada pelo relatório divulgado pelo IDESAM em 2017, o qual afirma que os estados da região Norte destinaram em média 0,8 a 0,98% dos seus orçamentos para a gestão ambiental no período de 2008 a 2015 (IDESAM, 2017; GUANDALINI et al, 2013).

Ao se analisar as subfunções, de modo a compreender qual delas foi considerada prioridade dentro da gestão ambiental, observou-se que aquelas que receberam maiores recursos foram *Demais Subfunções*, seguida de *Preservação e Conservação Ambiental*.

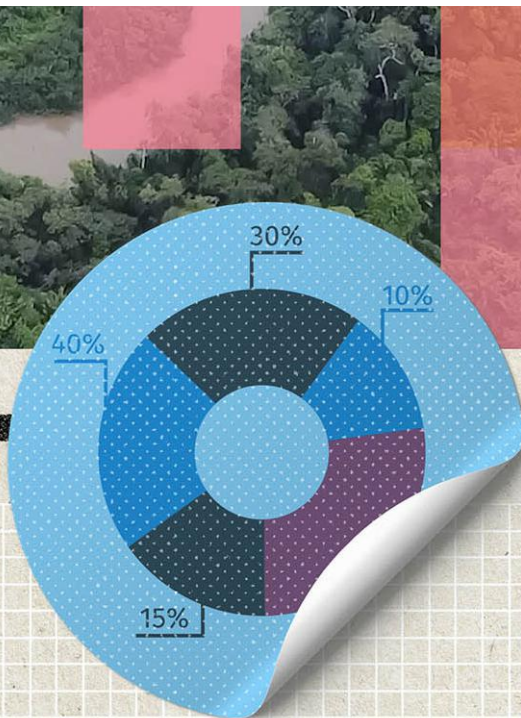
O maior gasto em *Preservação e Conservação Ambiental* significa que os estados têm destinado mais recursos para defender e conservar os ecossistemas. Quanto ao crescimento na subfunção *Demais Subfunções – Gestão ambiental*, ainda são poucos os estudos voltados a sua análise, por conta disso, pouco se sabe sobre os critérios para alocação de recursos nessa categoria. O que se sabe é que essa subfunção pode ser qualquer despesa que esteja relacionada a gestão ambiental, por exemplo, despesas com Administração geral que são categorizadas nessa subfunção. Além disso, essa subfun-

ção também contempla novas atribuições da gestão ambiental que ainda não estão expressas na Portaria 42/1999, que define as despesas por função e sub-função (BORINELLI et al, 2017; GUANDALINI et al, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A continuidade das políticas públicas ambientais é dependente de recursos públicos governamentais aplicados em gestão ambiental. Esses recursos, sob a forma de despesas com gestão ambiental, são influenciados por fatores ambientais, econômicos e políticos de cada região.

Tais fatores puderam ser verificados no presente trabalho, o qual analisou o comportamento das despesas com gestão ambiental nos anos de 2005 a 2015, observando como os estados aplicaram os recursos na gestão ambiental e a participação dessa despesa nas despesas totais. A partir dos dados obtidos, foi possível observar que dentre os estados analisados aqueles que mais destinaram recursos para a área ambiental foram o Mato Grosso, Pará, Amazonas e Acre. Esse resultado pode estar associado ao aumento de desmatamento em tais estados, o que acarretou em maiores despesas em relação ao combate contra as ações de destruição da floresta. Quanto à participação da despesa



com gestão ambiental nos orçamentos governamentais, observou-se que a gestão ambiental correspondeu a menos de 1% dos orçamentos dos estados da Amazônia Legal no período analisado.

No caso da despesa com gestão ambiental, foi possível observar que os Estados investem pouco em relação a outros setores, contribuindo no entendimento de que não se configura como um setor prioritário; o que gera preocupação em relação aos problemas ambientais potenciais, decorrentes de baixos gastos em gestão ambiental em suas mais variadas áreas: preservação, conservação, recuperação de áreas degradadas, controle ambiental, entre outros. Além disso, no que tange a atuação dos governos na preservação da Amazônia Brasileira, não é evidente na classificação das despesas se as ações de gestão ambiental são de prevenção ou de remediação. No caso deste estudo foi possível observar que a ação governamental ocorreu após a degradação dos recursos naturais de modo a remediar as consequências advindas da exploração destes.

Tendo em vista que o Brasil possui a maior parte da Amazônia em seu território, urge a necessidade que tal discussão seja constante na pauta ambiental do governo e de seus tomadores de decisão, e que seja tida como prioridade pelos governos em todas as esferas da democracia.

Dentre as limitações encontradas no desenvolvimento desta pesquisa situa-se a própria fonte de dados. A base de dados referente as despesas, mesmo sendo originada de sites oficiais ainda é passível de erro quanto a correta delimitação das despesas no orçamento. A compreensão da despesa pública em todos os setores não é uma tarefa de pouco trabalho. Logo, compreendê-la não é simples e sua discriminação no orçamento é passível de erro por parte daqueles que a declaram.

Ademais, esse estudo sugere como recomendação para pesquisas futuras o desenvolvimento de pesquisas que associem a despesa ambiental com os resultados de análises da preservação de rios e mares, do controle do desmatamento a nível municipal ou estadual. Esse tipo de pesquisa é de suma importância no sentido de fornecer subsídios para elaboração do orçamento ou para a destinação de recursos para a área ambiental.

Notas

1 https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf. Acesso: 17 jul. 2021.

2 <http://www.turismo.ma.gov.br/amazonia-maranhense/> Acesso: 17 jul. 2021.

Referências

- ACRE. Portal da transparência do governo do Acre. Disponível em: <https://bit.ly/3i-1B62q>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- AGENCIA SENADO. LRF. Disponível em: <https://bit.ly/3y0b2tP>. Acesso em: 18 ago. 2020.
- ALMEIDA, M.; GIAMBIAGI, F. & PESSOA, S. (2006) Expansão e dilemas no controle do gasto público federal. *Boletim de Conjuntura*, n.73, p. 89–98.
- AMAPÁ. Portal da transparência do governo do Amapá. Disponível em: <https://bit.ly/3BwzV2t> /. Acessado em: 27 nov. 2018.
- AMARANTE, P. & MOREIRA, I.T. A evolução dos gastos públicos por função e por grupo de despesas no período de 1980-2006. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO A DOCÊNCIA, 12p., 2009, Paraíba. Anais do XII Encontro de Iniciação a docência. Paraíba: Universidade Federal da Paraíba.
- AMAZONAS. Portal da transparência do governo do Amazonas. Disponível em: <https://bit.ly/3BwzV2t>. Acessado em: 27 nov. 2018.
- AMAPA. Portal da transparência do governo do Amapá. Disponível em: <https://bit.ly/3BwzV2t>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- BAQUERO, F. S., ROCHA, J. S. & ÓRTEGA, J. (2006). Desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe: el rol de las políticas Públicas, In: *Políticas Públicas y Desarrollo en América Latina y el Caribe: el papel del gasto público* (1ª ed.), Santiago do Chile.
- BORINELLI, B.; BACCARO, T. A. & GUNDALINI, N. N. (2017). Os gatos ambientais dos estados brasileiros: uma análise exploratória. *Revista do Serviço Público*, v. 68, n. 4, pp. 807-834.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/3eNA9IV>. Acesso em: 11 mai. 2017.
- BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Brasília, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3zuV5MM>. Acesso em: 11 de maio de 2019.
- BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, de 31 de agosto de 1981. Brasília, 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3eNYA9a>. Acesso em: 11 de maio de 2019.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento MTO*. Brasília, 2017.
- BRASIL. Ministério da Economia. *Execução Orçamentária e Financeira*. Disponível em: <https://bit.ly/3rt7opU>. Acesso em: 20 ago. 2020.
- BESKOW, E. & MATTEI, L. Notas sobre a trajetória da questão ambiental e principais sistemas em debate na conferência Rio + 20. *Revista NECAT*, v. 1, n. 2, pp. 4-12.2012
- BUENO, W.; OLIANA, F. & BORINELLI, B.(2013). O Estudo do Gasto Público em Meio Ambiente. *Economia & Região*, v. 1, n. 1, p. 118–133.
- CFC. ITG 2004 – Interação da Entidade Com o Meio Ambiente: Normas Brasileiras de Contabilidade. Brasília: CFC, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3y4PCMf>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- COTA, R.T.C. Uma imersão nas contas públicas brasileiras. *Texto para discussão*. IPEA: Brasília, 2017.
- DANTAS, M. K. et al. Análise dos gastos públicos com gestão ambiental no Brasil. *Revista de Gestão Social e Ambiental*, v. 8, n. 3, p. 3–17, 2014.
- FERRAZ, F. C. Crise financeira global: impactos na economia brasileira, política econômica e resultados. Dissertação de mestrado em Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. 104f.
- GALLASSI, Juliana N. et al. Gastos públicos ambientais: um estudo das mesorregiões do estado do Paraná. In: *Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente*, 19., São Paulo, 2017. Anais do XIX ENGEMA. São Paulo: São Paulo, 2017.

- GALINATO, G. & GALINATO, S. The effects of government spending on deforestation due to agricultural land expansion and CO₂ related emissions. *Ecological Economics*, v. 122, p. 43–53, 2016.
- GERHARDT, T. E. & SILVEIRA, D.T. *Métodos de pesquisa*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. & JÚNIOR R. T. *Economia Brasileira Contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GRUDTNER, V. & ARAGON, E. K.S.B. Multiplicador dos gastos do governo em períodos de expansão e recessão: evidências empíricas para o Brasil. *Revista Brasileira de Economia*, v. 71, n. 3, pp. 321–345, 2017.
- HAYASHI, C.; SILVA, L.H.A. (2015) Instrumentos de Políticas Públicas em Gestão Ambiental e Sustentabilidade no Brasil. XI Fórum Ambiental da Alta Paulista, v. 11, n. 7, pp. 37–51.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3rtd6s3>. Acesso em: 17 mai. 2019.
- JUNIOR, N. L. S. A conexão entre crise econômica e crise ambiental no Brasil. IPEA. *Boletim regional, urbano e ambiental*, n. 13, jan.-jun. 2016.
- LIMA, G. F. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 23, pp. 121–132, 2011.
- LIMA, T. D. & DEUS, L. N. A crise de 2008 e seus efeitos na economia brasileira. *Revista Cadernos de Economia*, Chapecó, v. 17, n. 32, pp. 52–65, 2013.
- MARANHÃO. Portal da transparência do governo do Maranhão. Disponível em: <https://bit.ly/3y0dtgd>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- MARCONI, M. A. & LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MATO GROSSO. Portal da transparência do governo do Mato Grosso. Disponível em: <https://bit.ly/2UFHSSu>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. *Receitas e Despesas*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/despesas.html>. Acessado em: 18 ago. 2020.
- MMA. Ministério do Meio Ambiente. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2TtHEO4>. Acesso em: 17 mai. 2020.
- MMA. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)*. Disponível em: <https://bit.ly/3eJLOsf>. Acesso em: 22 ago. 2020.
- MOURA, A. M. M. et al. Gastos ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal. *Texto para discussão*, Instituto de Pesquisa Econômica. Aplicada. – Brasília – Rio de Janeiro: Ipea, 2017.
- PARÁ. Portal da transparência do governo do Pará. Disponível em: <https://bit.ly/36T3LAL>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- PROJETO Prodes Digital. *Mapeamento do desmatamento da Amazônia com Imagens de Satélite*. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Disponível em: <https://bit.ly/36Vlx5V>. Acesso em: 08 out. 2017.
- REIS, L. G. R. & OLIANA, F. H. Uma análise sobre o comportamento dos gastos públicos em gestão ambiental na cidade de Londrina-PR. In: *Congresso Brasileiro de Custos*, 21., 2014, Rio Grande do Norte, Anais do XXI Congresso Brasileiro de Custos. Natal.
- RIBEIRO, M. d. S. *Contabilidade ambiental*. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- RONDÔNIA. Portal da transparência do governo do Rondônia. Disponível em: <https://bit.ly/3xaGnZT>. Acesso em: 27 nov. 2020.
- RORAIMA. Portal da transparência do governo de Roraima. Disponível em: <https://bit.ly/3y4NJz9>. Acesso em: 27 nov. 2020.

ROSA, G. R.; FABRE, V. V. & DALLABONA, L. F.(2018) Gastos ambientais nos municípios catarinenses: o que mudou após os desastres naturais ocorridos nos últimos anos? *Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo*, v. 3, n. 4, pp. 24-50.

TOCANTINS. Portal da transparência do governo do Tocantins. Disponível em: http://www.transparencia.to.gov.br/#!o_portal. Acessado em: 27 nov. 2020.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Visão geral sobre a Função Gestão Ambiental*. Relatório de levantamento. Brasília: 2014.

VASCONCELLOS, M. A. S. & GARCIA, M. E. *Fundamentos de Economia*. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

YOUNG, C. E. F. *Mecanismos de financiamento para a conservação no Brasil*. *Conservação Internacional no Brasil*, [S. I.: s.n.], p. 1- 8, 2005.

ZHANG, Quianxue et al. (2017). Does government expenditure affect environmental quality? Empirical evidence using Chinese city-level data. *Journal of Cleaner Production*, v. 161, pp. 143-152, 2017.





Previsão da produção de fontes renováveis e não renováveis selecionadas da matriz energética brasileira

Forecasting the production of renewable and non-renewable sources selected from the Brazilian energy matrix

Maria Beatriz Cunha Pinheiro* | José de Jesus Sousa Lemos**
Vitor Hugo Miro Couto Silva*** | Kilmer Coelho Campos****

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.013>

Recebido em 29 de dezembro de 2020. Aceito em 4 de junho de 2021.

Resumo

O estudo avaliou a evolução das produções relativas de fontes renováveis e não renováveis da Matriz Energética Brasileira entre os anos de 1970 e 2019. Foram estimados modelos de previsão para cada fonte energética e avaliaram-se os possíveis impactos dos preços do barril de petróleo sobre a previsão da produção dessas fontes. Os dados foram extraídos da *International Energy Agency* (IEA) e Empresa de Pesquisa Energética (EPE). Elaboraram-se previsões para o período de 2021 a 2030 e optou-se pelo modelo Box-Jenkins. Para tanto utilizaram-se três cenários de oscilação dos preços do petróleo. Os ajustamentos obtidos foram robustos, de um ponto de vista estatístico, e os resultados da pesquisa mostraram que, com exceção da lenha, as produções de todas as fontes energéticas avaliadas se mostraram sensíveis às alterações nos níveis de preços do barril de petróleo. Desta forma, foram feitas as projeções com base nos cenários criados no estudo.

Palavras-chave: Energias renováveis e não renováveis; Sustentabilidade energética; Cenários de Preços de Petróleo; Instabilidade energética.

Abstract

The study evaluated the relative production evolution of renewable and non-renewable sources composing the Brazilian Energy Matrix production from 1970 to 2019. There were estimated forecast models for each energy sources and evaluated the possible impacts of oil barrel prices over the forecast of their production. The data used come from the International Energy Agency (IEA) and Empresa de Pesquisa Energética (EPE). It was chosen the Box-Jenkins model to build the forecasts for the period 2021 to 2030. In order to do this, we used three scenarios to evaluate the oscillations of oil prices. The adjustments obtained were robust, from a statistical point of view, and the results of the research showed that, with the exception of firewood, the production of all evaluated energy sources was sensitive to changes in oil barrel price levels. In this way, projections were made based on the scenarios created in the study.

Keywords: Renewable and non-renewable energies; Sustainable energy; Oil Prices Scenarios; Energy instability.

* Maria Beatriz Cunha Pinheiro

Economista. Mestre em Economia Rural pelo Programa de Pós Graduação em Economia Rural da Universidade Federal do Ceará (PPGER/UFC). Departamento de Economia Agrícola (DEA).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0440-4128>. E-mail: mrbeatrizpinheiro@gmail.com

** José de Jesus Sousa Lemos

Engenheiro Agrônomo. Pós-doutor em Economia Rural, dos Recursos Naturais e do Meio Ambiente. Professor Titular do DEA (UFC). Coordenador do Laboratório do Semiárido (LabSar).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2169-1360>. E-mail: lemos@ufc.br

*** Vitor Hugo Miro Couto Silva

Professor do Departamento de Economia Agrícola e do Programa de Pós-Graduação em Economia Rural da Universidade Federal do Ceará (UFC) e doutor em Economia (CAEN/UFC).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5392-8764>. E-mail: vitmirmiro@ufc.br

**** Kilmer Coelho Campos

Professor Associado II do Departamento de Economia Agrícola da Universidade Federal do Ceará e Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Viçosa.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7752-2542>. E-mail: kilmer@ufc.br

Universidade Federal do Ceará (UFC), Centro de Ciências Agrárias, Departamento de Economia Agrícola, Av. Mister Hull, 2977 - Campus do Pici, Bloco 826, Pici, Fortaleza, Ceará.

INTRODUÇÃO

O fornecimento energético é de grande relevância nas relações econômicas por ser considerado insumo produtivo, fator de desenvolvimento das cidades e um condicionante para o incremento do Produto Interno Bruto (PIB) de um país, ainda que o abastecimento de energia tenha pequeno percentual de participação direta no PIB. Este entendimento é uniforme na literatura, visto que a precariedade na produção e na distribuição de energia inviabiliza as atividades econômicas de um país (KENNEDY & BACHMANN, 2016).

Para qualquer economia moderna, incluindo a brasileira, o suprimento energético se constitui em um dos mais relevantes direcionadores do crescimento econômico. A privação de uma adequada infraestrutura, na qual inclui o fornecimento de energia, resulta em um aumento das importações de petróleo bem como dos seus derivados e, conseqüentemente, afeta a balança comercial do país (MATTOS *et al.*, 2008).

As duas crises do petróleo de 1973 e 1979 provocaram um estado de alerta no Brasil na década de 1970. Naquela ocasião, houve uma redução na produção e na oferta de petróleo por parte dos principais países produtores, que haviam se cartelizado na Organização dos Países Exportadores do Petróleo (OPEP), tendo como um dos objetivos controlar a oferta do produto bruto e, por essa via, elevar os seus preços o que, de fato, aconteceu no início daquela década. Conseqüentemente, verificou-se um aumento generalizado nos preços desta *commodity*. Com uma pequena fração de autonomia na produção de petróleo, o Brasil buscou, pela primeira vez, diversificar a sua matriz energética, principalmente no direcionamento de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D), com o objetivo de criar fontes de energias alternativas. Com efeito, em 1975, inaugurou-se o Programa Nacional do Álcool (Proálcool), que tinha como principal propósito diminuir o uso de combustíveis fósseis e produzir combustíveis a partir da biomassa, sobretudo a cana-de-açúcar em veículos automotores (MORAES & BACCHI, 2014).

Entre os anos de 1970 e 1990, a lenha, que até então era uma das principais fontes energéticas, experimentou redução em seu consumo de 2,9% ao ano. Após as crises dos anos de 1970, o Brasil passou a investir em fontes de energias hidráulicas e oriundas da cana-de-açúcar, cujas taxas de crescimento atingiram 6,6% ao ano no período de 1970 a 2005 (BRONZATTI & NETO, 2008).

Em 2001, o país encarou mais um desafio no setor energético. Desta vez a crise ocorreu no setor de energia elétrica, que forçou, por diversas vezes, o governo de então a adotar programas de racionamento. Pires *et al.* (2002) destacam que a crise no setor elétrico foi uma junção de fatores ocorridos nesse período, determinada por uma crise financeira e a ausência de um

modelo regulatório adequado ao setor. Desde então foram criadas diversas ações visando garantir um abastecimento padrão de energia, dentre as quais, cabe destaque as criações de planos decenais que buscavam a ampliação do fornecimento. Além disso, as ações deveriam contar com a previsão de consumo interno.

A expansão da demanda por recursos energéticos é um cenário observado em todo o mundo. Uma vez que combustíveis fósseis ainda detêm a primazia no consumo e, por ser um recurso finito, tornou-se uma preocupação em discussões sobre eficiência e conservação de energia. Isto significa que há uma necessidade de diversificação e viabilização da produção por outras fontes energéticas (BEZERRA, 2016).

De acordo com a Resenha Energética Brasileira (BRASIL, 2018a) houve um esforço para reduzir a participação do petróleo e seus derivados nas matrizes energéticas de países desenvolvidos. Nos países que compõem o bloco da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a redução foi de 16,7 pontos percentuais da participação do petróleo e dos seus derivados entre os anos de 1973 e 2017. No Brasil, esta mesma fonte, a retração foi de 9,4%, esse contexto evidenciou que o país seguia a tendência mundial. Dentre as causas da redução do uso de combustíveis fósseis destaca-se os choques nos preços do petróleo ocorridos na década de 1970, já discutidas neste texto. Entretanto, o cenário mudou a partir de 2016, com a redução nos preços do barril de petróleo, desde então tem-se observado uma reversão nesta tendência.

Outro destaque dado pela Resenha Energética Brasileira (BRASIL, 2018a) diz respeito aos déficits líquidos na demanda total por derivados de petróleo que reduziu de 339 mil bep/dia para 160 mil bep/dia, observados em 2013 e 2014, respectivamente. Em decorrência desses déficits, a matriz energética brasileira passou a se utilizar de recursos hídricos e fósseis, uma vez que a geração de energia elétrica é quase que totalmente gerada pela força das águas e, somente recentemente passaram a ser usadas outras fontes de energias como a eólica e a energia solar.

Mujiyanto e Tiess (2013), Guerra *et al.* (2014) e Silveira (2017), concordam que para qualquer país, são necessários investimentos em políticas de conscientização do consumo e em desenvolvimento tecnológico que visem a eficiência e o barateamento da energia, além de priorizar a diversificação da sua matriz energética, não somente devido às preocupações ambientais, mas também pela manutenção das atividades econômicas.

A partir desta explanação, e visto que a produção de petróleo é oligopolizada em que decisões de produção possuem influência direta na definição dos preços, conclui-se que há instabilidade no fornecimento de energia que,

consequentemente, compromete o planejamento energético para um futuro próximo. Por essa sinergia de fatores surgiu o seguinte questionamento: mudanças nos preços do barril de petróleo influenciarão a composição da matriz energética do Brasil a ponto de mudar o seu perfil de produção, tendo em vista o abastecimento da demanda interna como meta de longo prazo?

A indagação anterior está fundamentada nos interesses de um suprimento energético para uma crescente demanda interna de energia, além de buscar respostas que se adéquem a um projeto de crescimento econômico sustentável. Um projeto assim dependerá fortemente do abastecimento energético. Desta forma, faz-se necessário testar, como hipótese se oscilações imprevisíveis nos preços do barril irão comprometer a produção interna das principais fontes de energia.

Assim, o presente estudo tem como objetivos: a) avaliar a participação relativa de cada uma das fontes estudadas na produção total delas em cada ano; b) estimar modelos de previsão de produção no Brasil para período de 2021 a 2030 dessas fontes de energias renováveis e não renováveis ancoradas em cenários propostos para as variações internacionais dos preços do barril de petróleo.

Guerra *et al.* (2014) enfatizam que um crescente número de pesquisadores concorda com o final da era de utilização de energia fossilizada e do barateamento do petróleo e, por conseguinte, há a necessidade de substituí-lo por energias renováveis, mesmo que os esforços políticos ainda sejam insignificantes diante das responsabilidades sociais e ecológicas. Ademais, a crescente escassez dos recursos e os aumentos nos preços do petróleo tendem a forçar essas mudanças.

O estudo da previsão de produção de energia advinda de fontes diferentes pode ser de grande relevância para subsidiar o planejamento energético e ajudar na elaboração de políticas que garantam segurança nesse fundamental setor estratégico para um País. Ademais, por meio de estudos dessa natureza, torna-se possível estimar os investimentos necessários em infraestrutura e em pesquisa e desenvolvimento (BRASIL, 2018b).

Há vários estudos desenvolvidos no tocante ao Brasil que visam, principalmente, analisar o consumo de energia elétrica. Por exemplo, Silveira (2017) que por meio de pesquisa bibliográfica verificou dificuldades de manutenção em longo prazo da Matriz Energética Brasileira por ainda depender bastante de fontes não renováveis como maiores provedoras das suas fontes primárias. Neste mesmo sentido, Bondarik, Pilatti e Horst (2018) concluíram que é necessário para o país fortalecer programas de geração de energia elétrica a partir de fontes alternativas, como a produção de energia a partir da biomassa. Enquanto isso, na literatura internacional, existe vários estudos que

buscam prever o consumo e a oferta de energia por meio de estimações econométricas para determinadas regiões. Nesta perspectiva, este estudo poderá contribuir para fazer previsões de produções de fontes renováveis (hídrica, lenha e cana de açúcar) e não renováveis (petróleo e gás natural) de energia para o Brasil.

Além dessa seção introdutória, o estudo é composto por mais quatro seções. Na segunda seção, apresenta-se o contexto histórico, evolução e composição da Matriz Energética Brasileira, e as evidências empíricas relativas aos modelos de previsões de produção de fontes energéticas. Na terceira seção são apresentados as fontes de dados e os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. Posteriormente, na quarta seção são mostrados os resultados para, finalmente, na quinta seção serem apresentadas as conclusões.

REVISÃO DE LITERATURA

O fornecimento de energia é condição fundamental para fomentar um crescimento econômico sustentável, por ser um insumo primordial à indústria, ao comércio, aos serviços, e demais setores, além de proporcionar bem-estar social (PAIXÃO & MIRANDA, 2018).

Dranka e Ferreira (2018) acrescentam que o consumo de energia, em geral, é uma característica comum às nações em desenvolvimento, é o caso do Brasil. Desta forma, a temática energética é frequentemente debatida e analisada na literatura sob diferentes abordagens.

Contexto histórico e evolução da Matriz Energética Brasileira

O Brasil, peculiarmente, dispõe de diferentes matérias-primas que podem ser utilizadas na geração de energia. Ainda que essa disponibilidade ocorra em quantidades e localidades heterogêneas, isto não foi uma dificuldade para que houvesse o suprimento da demanda interna, tampouco para a dependência externa do petróleo.

Diante do cenário biofísico heterogêneo do Brasil, a Matriz Energética Brasileira foi inicialmente explorada a partir da necessidade de desenvolvimento do sistema de transportes e da indústria. Logo nos primórdios da industrialização brasileira, utilizou-se a queima da lenha, em que o consumo chegou a atingir mais de 75% do consumo energético (EPE, 2007).

Desde então foram surgindo necessidades de diversificação da matriz brasileira que fossem capazes de suprir as demandas energéticas do país no contexto de um acentuado crescimento urbano e industrial, no qual se destacam o uso da eletricidade para a indústria, para as famílias e para o transporte. Além disso, eram requeridos suprimentos de gás e petróleo (CEMIG, 2012; EPE, 2007).

No período compreendido entre as décadas de 1940 e 1960 a produção energética brasileira era predominantemente estatal, sendo o abastecimento interno garantido pela criação de grandes empresas como Petrobrás e a Eletrobrás. O monopólio energético brasileiro, juntamente com as regulamentações de custos de serviços operou de forma eficiente por longos anos, proporcionando a expansão da capacidade energética do país (GUERRA *et al.*, 2014).

A partir dos anos de 1960, durante o governo militar, ocorreram aumentos consideráveis no consumo energético, impulsionados pelas grandes construções nos setores de transportes e civil, cujo objetivo era o progresso nacional. Nesse mesmo período, a expansão da Matriz Energética Brasileira foi ampliada por meio das edificações de usinas hidroelétricas e investimentos iniciais na produção de energia nuclear. Entre essas, se destacam as usinas da Ilha Solteira, de Tucuruí e a Usina de Itaipu, além da construção das usinas nucleares de Angra 1 e Angra 2 (SILVEIRA, 2017).

Nos anos de 1970, em que ocorreram crises de abastecimentos e choques nos preços do petróleo, os investimentos em pesquisas e desenvolvimento nessa área energética, foram direcionados para a produção de álcool que, até então, era subproduto da indústria açucareira. Essa estratégia foi desenhada com intuito de transformar o álcool em mais uma forma de combustível. Dessa forma, foi criado, em 14 de novembro de 1975, o Programa Nacional do Álcool ou *Proálcool*, por meio do decreto n° 76.593, com o objetivo de estimular a produção do álcool brasileiro. O decreto previa que a produção do álcool seria oriunda da cana-de-açúcar, da mandioca ou de qualquer outro insumo e, além do mais, deveria ser incentivada por meio da expansão da oferta de matérias-primas, com especial ênfase no aumento da produção agrícola, da modernização e ampliação das destilarias existentes bem como da instalação de novas unidades produtoras, anexas a usinas ou autônomas, e de unidades armazenadoras (BRASIL, 1975).

O propósito inicial do programa era de promover a substituição, quase que total, dos derivados de petróleo por álcool. Mais tarde, o Proálcool receberia maiores investimentos devido ao segundo choque nos preços do barril de petróleo. Concomitantemente, a indústria automobilística brasileira foi estimulada a produzir carros que tinham como combustível aquela nova fonte de energia renovável (MORAES & BACCHI, 2014).

Ainda nos anos 1970, a crise do petróleo obrigou o governo a impor regulamentações na venda de combustíveis. Uma dessas regulamentações era a mistura de 10% do álcool anidro na gasolina. Entretanto, em 1979 surgiram problemas relativos a qualidade do etanol e a tecnologia dos carros da época, estimulando as inovações nas indústrias açucareiras e automobilísticas que

passaram a adaptar seus veículos ao novo tipo de combustível (STATTMAN, HOSPES & MOL, 2013).

A consequência desse investimento foi um desenvolvimento no setor açucareiro que, a partir da produção de etanol, atingiu um crescimento superior à 280% em 20 anos, além de um aumento na frota de veículos abastecidos por álcool que alcançou a marca de 4,6 milhões. Finalmente, o setor da produção de cana-de-açúcar passou a incorporar a Matriz Energética Brasileira em 10% do total de energia por ela produzida (OLIVEIRA, 2002).

Com um vigoroso crescimento econômico e demográfico, a demanda brasileira por energia no século XX também acompanhou esse mesmo ritmo. Por um lado, de acordo os dados da época, em 1970 o consumo interno foi estimado em 68,01 milhões de toneladas equivalentes de petróleo (*tep*), em uma população de 93 milhões de habitantes. Por outro lado, na virada do século a demanda por energia mais que dobrou, atingindo 197,06 milhões de *tep* com uma população aproximada de 170 milhões de pessoas (TOLMASQUIM, GUERREIRO & GORINI, 2007).

Na década de 1990 houve um crescimento de 49% no consumo energético, incluindo a demanda de combustível por veículos automotores e eletricidade pelos domicílios e indústrias. Contudo, a capacidade instalada expandiu em apenas 35%. Diante de uma possível crise no abastecimento, o sistema termelétrico do Brasil foi acionado, adiando o racionamento de energia. O uso das reservas de água também foi um meio encontrado para suprir este descompasso entre consumo e oferta de energia. O uso destas fontes gerou riscos de déficits energéticos cada vez mais crescentes (TOLMASQUIM, 2000).

Essa conjunção de fatos fez com que, em 2 de julho de 2003, fosse assinado um decreto da Presidência da República que instituiu um grupo de trabalho encarregado de fazer estudos a respeito da viabilidade de acrescentar o biodiesel como uma fonte de energia alternativa. Assim, foi elaborado um relatório que serviu para estabelecer o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB). Juntamente com esses estudos, foi estabelecido um marco regulatório para o setor de bicomcombustíveis que considerou a diversidade de oleaginosas disponibilizadas no Brasil como garantia de suprimento e qualidade frente aos combustíveis existentes no País (CASTRO, 2011).

O Brasil se tornou autossuficiente na produção de petróleo em 2006 quando foi anunciado pela Petrobrás extensas reservas dessa fonte e de gás nas camadas de pré-sal nos litorais do Espírito Santo e de São Paulo. Neste mesmo período também se observou um crescimento da demanda por bio-combustíveis. Com isso, além da preocupação com questões ambientais, o interesse brasileiro em diversificar a sua matriz energética concentrara-se,

principalmente, na inserção de fontes alternativas à gasolina, seja no mercado interno ou no mercado externo (KOHLHEPP, 2010).

Nas últimas décadas o setor energético brasileiro tem passado por diversas mudanças na composição de sua matriz. Cabe destacar que a produção e o consumo de gás natural aumentaram e, por esta razão, foram desenvolvidas maiores infraestruturas para o transporte e importação do produto. Ademais, foram descobertas novas reservas de gás natural no assoalho marítimo que ainda precisam de instalações próprias para o seu armazenamento e, conseqüentemente, um fomento para essa indústria (CONFORT & MOTHE, 2014).

Composição da Matriz Energética Brasileira

Em termos de energia primária *per capita*, o Brasil pode ser considerado eficiente energeticamente, pois obtém resultados econômicos iguais à média *per capita* mundial. Contudo, para garantir maior progresso econômico é preciso aumentar a disponibilidade de energia visando sempre ganhos na qualidade de vida da população (GOLDEMBERG & MOREIRA, 2005).

De acordo com o Balanço Energético Nacional, em 2017, o total de energia disponibilizada no Brasil alcançou 291Mtep (*Megateps*) que se comparando ao ano observa-se um aumento de 1,3%. Este crescimento foi motivado pelo incremento nas ofertas de gás natural e energia eólica, isso também contribuiu para a retomada da atividade econômica em 2017, após anos recessivos em 2015 e 2016 e tendo um crescimento de 1% no PIB brasileiro em relação ao ano anterior. Outro destaque de 2017 foi a elevação da participação de energias alternativas na Matriz Energética Brasileira que manteve o Brasil como um dos maiores produtores de energias renováveis (EPE, 2018a).

Para Goldemberg e Lucon (2007), o Brasil se tornou uma referência mundial no estudo e desenvolvimento petrolífero. Isso garantiu ao país autossuficiência na produção de petróleo com o descobrimento da camada de pré-sal.

Os primeiros indícios de reserva de petróleo da camada de pré-sal datam de 2005, na cidade de Santos/São Paulo. Isso motivou explorações adicionais e prosseguimento dos estudos, que resultaram na descoberta de um segundo poço contendo volumes equivalentes entre cinco e oito bilhões de barris de petróleo e gás natural (SCHIAVI & HOFFMANN, 2015).

Na Matriz Energética Brasileira também cabe destaque para o gás natural, cuja oferta poderá crescer até 2050 com a descoberta das reservas do pré-sal. A referida fonte energética pode ter condições de competir com o gás natural

importado, principalmente o vindo da Bolívia, fato que influenciará diretamente nas definições de preços dos insumos no Brasil (EPE, 2018b).

O sistema de geração de energia brasileiro tem evoluído na busca por incrementos alternativos para geração de energia, mesmo havendo um crescimento discreto, existem incentivos governamentais para o desenvolvimento de bicomcombustíveis (LAMAS & GIACAGLIA, 2013). De acordo com a Resolução CNPE n° 16, de 29 de outubro de 2018, deve haver um aumento de 1% no percentual da participação de biodiesel no diesel a partir de 2019, isto acarretará um crescimento de 15% em volume até 2023 (BRASIL, 2018c).

Entre as fontes de energia alternativas produzidas no Brasil, cabe destacar a produção de bicomcombustíveis, tendo a cana-de-açúcar como um dos principais insumos para a produção de etanol, e as áreas produtoras de soja e mamona, que são matérias primas utilizadas na extração de biodiesel. As plantações dessas lavouras têm se expandido anualmente, com quantidades recorde de colheita (KOHLHEPP, 2010).

No Brasil, o etanol tem a tecnologia mais avançada para ser produzido, o que a produtividade da cana-de-açúcar na geração de etanol aproximadamente, o dobro da produtividade do milho para se produzir etanol nos Estados Unidos. Portanto, o advento do etanol possibilitou o surgimento de uma produção alternativa de energia limpa e mais econômica (CARVALHO; BORTOLINI; BARCELLOS, 2014).

Os bicomcombustíveis são considerados menos poluentes, além de esboçarem uma produção mais limpa e podem ser substitutos dos derivados de petróleo. Entretanto, existem estudos que indicam danos causados em veículos e contaminação do solo com o uso frequente dessa fonte de energia, isto pode significar o comprometimento da produção das matérias-primas dos bicomcombustíveis no futuro em caso de uso intensivo (CARVALHO, BORTOLINI & BARCELLOS, 2014).

Os bicomcombustíveis se derivam de biomassa renovável que substituem total ou parcialmente os combustíveis fósseis em motores de combustão ou em outra forma de geração de energia. No Brasil, os bicomcombustíveis mais utilizados são o etanol, extraído da cana-de-açúcar, e o biodiesel, oriundo de óleos vegetais ou de gordura animal, adicionados ao diesel oriundo do petróleo. A queima desses bicomcombustíveis emite menos agentes poluidores na atmosfera, se comparados aos combustíveis fósseis tradicionais. Ademais, as emissões de gás carbônico, geradas pelo etanol, são reabsorvidas pelas plantações de cana-de-açúcar, gerando uma parcial compensação. O biodiesel também oferece vantagens ambientais, tais como emitir, em média, 48% menos monóxido de carbono, 47% menos material particulado, que pode provocar danos aos pulmões, e 67% menos hidrocarbonetos (BRASIL, 2017).

Farina e Rodrigues (2018) concluíram que o uso dos bicompostíveis é uma realidade na substituição dos combustíveis fossilizados por ser economicamente viáveis e também serem capazes de suprir a demanda crescente do mercado brasileiro de forma sustentável.

A produção de energia proveniente do setor agrícola no Brasil representa aproximadamente 32% do total de energia ofertada, isto torna o país líder mundial na produção de agro-energias. Os fatores que contribuem para esta liderança são decorrentes da grande extensão territorial brasileira e pela dotação de uma série de recursos naturais que tornam possíveis a produção de insumos necessários à geração de biomassa, tornando o Brasil um país modelo para outras nações na produção de energias alternativas renováveis (BRASIL, 2017).

Cabe destacar também o uso da lenha no meio rural como fonte de energia. De acordo com a série temporal do Balanço Energético Brasileiro, a lenha inicia a série histórica em 1970, como a principal fonte energética com representação de 46% do consumo final do país ao final daquela década, isso se deve ao fato que maior parte da população residia no campo naquele período. Em 2004, o consumo da lenha deixou de ser a fonte energética mais utilizada, passando a representar apenas 8% do consumo final e, a partir disso observado a substituição da primazia da lenha na geração de energia. Tal substituição tomou força, principalmente, na Revolução industrial, pois os derivados do petróleo apresentaram vantagens no transporte, manuseio e consumo em relação à utilização da madeira (MANTOVANI, NEUMANN & EDLER, 2016).

O uso energético da lenha se dá de três diferentes formas: pelo desmatamento, pelo reflorestamento, ou pelo manejo sustentável de matas nativas. Desta forma, para utilização da madeira como produtora de energia pode ser feita diretamente pela queima da madeira, ou ainda pela queima de resíduos aproveitados da exploração florestal e na produção de carvão vegetal. No Brasil, o uso da lenha como fonte energética é demandada pelo setor agropecuário e pelas indústrias siderúrgicas que utilizam o carvão vegetal como fonte de energia, isto significa que 40% da lenha é convertida em carvão vegetal, sendo a maior parte deste percentual consumido pelas residências (MANTOVANI, NEUMANN & EDLER, 2016).

Conforme Mantovani, Neumann e Edler (2016), os produtores de lenha argumentam que essa fonte de energia também apresenta vantagens ambientais semelhantes às apresentadas pela cana-de-açúcar, a saber: a liberação de dióxido de carbono é absorvida durante o crescimento das árvores em lugares que haja reflorestamento, através da fotossíntese. Outro fator importante é que a liberação do dióxido de carbono é ocasionada, em cada etapa da produ-

ção da lenha, diferentemente do que ocorre nas queimadas realizadas depois da derrubada de árvores das florestas para fins de cultivo e criação de animais que acontecem de forma contínua num determinado período do ano.

Dentre todas as fontes de energia renováveis, a energia hidroelétrica é, atualmente, a fonte geradora mais expressiva no Brasil, com capacidade total de aproximadamente, dois terços da capacidade total instalada. A geração de energia gerada pela força gerada na queda de águas é considerada limpa, além de deter muitas outras vantagens. Contudo, há uma dependência de condições meteorológicas sazonais para o acúmulo e posterior uso desta fonte, cuja constatação se dá, de uma forma mais expressiva, depois da ocorrência de dificuldades pluviométricas nas principais áreas de acúmulo de águas que se situam, principalmente no Sudeste do País. Esse fato incentivou a busca de meios para diversificar a geração de energia elétrica, com a necessidade de expandir o fornecimento de energia por meio de inserção de fontes renováveis, e também de otimizar a geração de energia intermitente, que é o caso da energia hidráulica, além de analisar o papel da energia fossilizada diante do contexto mundial (SILVA, MARCHI NETO & SEIFERT, 2016).

Para Tolmasquim (2012), a Matriz Energética Brasileira é, e continuará sendo, um exemplo para os demais países, por possuir uma parcela considerável de componentes renováveis, e isto será intensificado à medida que houver um incremento destas fontes de energias nos próximos anos. Nesse sentido, o Brasil já é destaque no setor de produção energética por possuir uma participação expressiva de energias renováveis. Em 2017, a composição das energias renováveis no quadro energético foi de 42,9%, ao passo que a matriz energética mundial exibiu apenas 13,7% de produção de energia renovável em 2015. Nesta condição, o Brasil se encontra diante de um grande desafio que é manter a boa participação de fontes de energias renováveis em sua matriz (EPE, 2018b).

Tolmasquim (2012) realça a importância que a energia gerada pelos ventos por estar apresentando reduções de custos na sua geração. Em 2005, era viável a produção de energia eólica a partir de R\$ 300/MWh, já em 2011, os preços se encontravam na faixa de R\$99/MWh a R\$105/MWh, ou seja, aproximadamente um terço do valor observado em 2005. Isto é consequência do aumento da capacidade instalada, que em 2004 apresentava apenas 30 MW de capacidade instalada, ao passo que no ano de 2016 o número saltou para 8000 MW.

Outro destaque é para a energia solar que apresentou, inicialmente, desenvolvimento nos painéis fotovoltaicos de 65% entre os anos de 1985 e 1995, com isso a previsão é alcançar um equilíbrio junto aos combustíveis fósseis em 2025. Este fato, portanto, tenderia a dobrar a taxa de crescimento da inserção desta energia no consumo interno (IEA, 2000).

Modelos de previsões de produção de fontes energéticas

Em diversos países têm surgido estudos que buscam prever oferta e demanda por energia em diferentes aspectos: seja por interesse no desenvolvimento econômico, seja relacionado a objetivos ambientais ou, até mesmo, relacionado à preocupação com a escassez, dado o uso de energia originária de matéria-prima finita.

Shuyu Li e Rongrong Li (2017) desenvolveram um estudo sobre o consumo de energia para a província de Shandong, na China, onde a principal fonte de geração de energia é o carvão mineral, com base no forte crescimento econômico associado ao consumo de energia e, dada a preocupação de suprimento futuro, o modelo utilizado para responder aos questionamentos da pesquisa foi o ARIMA (*Autoregressive Integrated Moving Average*). De acordo com os resultados, a previsão é de um crescimento da demanda em 44% em relação a uma tonelada de carvão para o ano de 2020, no qual se conclui que, para essa província, é necessário haver diversificação da matriz energética para o suprimento interno e manutenção do crescimento econômico.

Enquanto isso, Wang *et al.* (2018) verificaram a dependência da China em relação ao petróleo estrangeiro para o ano de 2030, utilizando uma metodologia semelhante de predição, o modelo ARIMA. Os pesquisadores concluíram que o nível de dependência chinesa passará de 65% em 2016 para 80% em 2030, portanto, um alto nível de sujeição que traz preocupações e incertezas para um futuro próximo no fornecimento de energia desse populoso país.

A Índia é um país que obteve rápida industrialização, cuja principal fonte de energia também é o carvão mineral, no qual é o segundo maior país consumidor e importador desse insumo, além de se tornar o terceiro maior país emissor de gases do efeito estufa. Por estas razões Li, Yang e Li (2019) desenvolveram uma pesquisa de previsão do consumo do carvão mineral na Índia para o ano de 2030 que verificou um aumento em 150 milhões de toneladas equivalentes ao petróleo no consumo de carvão mineral para o ano 2030, se comparado ao ano de 2017. Entre o período de 2018-2030 a taxa anual de crescimento do consumo de carvão foi estimada em 2,5%.

Baseados no crescimento *per capita*, oferta de energia interna, infraestrutura instalada no país, políticas governamentais e disponibilidade de recursos, Mujiyanto e Tiess (2013) fizeram previsões para a demanda de energia para a Indonésia, país cuja economia é a maior do sudeste asiático e um dos membros do G-20 (vinte maiores economias do mundo). Os autores fizeram previsão para o ano de 2025 da oferta interna de energia e constataram que o consumo de energia naquele país deve aumentar em três vezes entre os anos de 2010 e 2030, enquanto a produção tradicional de energia não será

suficiente para acompanhar uma taxa de crescimento populacional de 1,9% ao ano.

Em outra perspectiva, Kennedy e Bachmann (2016) desenvolveram uma pesquisa sobre a oferta de energia como fator essencial para a produção em qualquer ativo físico da economia, estes autores se utilizaram de uma modelagem que distingue energia incorporada nos bens de capital em outros bens que consomem energia, do lado da demanda, ao passo que, do lado da oferta, a modelagem distinguiu energia utilizada na distribuição e na produção. Os resultados mostraram que o crescimento econômico é gerado a partir do uso da energia na construção de bens de capital, ao invés de utilizá-la para consumo final. A pesquisa, que foi feita entre os anos de 1990 e 2008, captou o cenário observado no período.

METODOLOGIA

Os dados utilizados no estudo são de natureza secundária, coletados em nível de Brasil. As informações dos preços internacionais do barril de petróleo foram fornecidas pela *International Energy Agency* (IEA), abrangendo os anos de 1970 a 2018, também foram utilizados dados da Empresa de Pesquisa Energética (EPE), no período compreendido de 1970 a 2019. As variáveis utilizadas estão apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1. Variáveis utilizadas na pesquisa.

| Classificação | Descrição |
|--|---|
| Variáveis endógenas Unidade: 10^3 tep (Tonelada equivalente ao petróleo) | $y_{1t} = \text{PETR}_t$: Produção brasileira de petróleo no período de 1970-2019; $y_{2t} = \text{GASN}_t$: Produção brasileira de gás natural no período de 1970-2019; $y_{3t} = \text{HIDRO}_t$: Produção brasileira energia hidráulica no período de 1970-2019; $y_{4t} = \text{LENHA}_t$: Produção de lenha no período de 1970-2019; $y_{5t} = \text{CAN}_t$: Produção de etanol (cana-de-açúcar como matéria prima) no período de 1970-2019. |
| Variável exógena Unidade: Dólar (US\$) | $P_{it} = \text{PREC}_t$: Preço do barril de petróleo no período de 1970-2019, corrigido para valores de 2018. |

Fonte: Elaborado pelos autores.

Estimação da participação relativa das fontes de energia na matriz energética

Para resolver a proposição estipulada no primeiro objetivo do estudo que é a aferição anual da participação relativa das cinco fontes de energia estudadas no total anual que elas representam, dividiu-se os montantes anuais de cada uma delas pelo total, isto resultou na obtenção das participações relativas anuais. Ao final, estimaram-se as médias dessas participações para o período de 1970 a 2019, bem como os respectivos coeficientes de variação (CV) que, por definição medem a relação percentual do desvio padrão em relação à média de uma variável aleatória. O CV afere a forma como os valores observados da variável se dispersam em torno da sua média. Maior o CV, mais heterogênea será a distribuição dos valores da variável em torno da sua média (SORENSEN, 2000).

Em seguida, foram estimadas as taxas geométricas de crescimento (TGC) das diferentes fontes de energia, para avaliar as respectivas evoluções no tempo. Para tanto utiliza-se a seguinte equação:

$$\log(x_t) = \rho_0 + \rho_1 T + \epsilon_t \quad (1)$$

Na equação (1), ϵ_t é a variável aleatória que se busca estimar a TGC; T é o tempo que neste estudo se estende de 1970 a 2019, portanto, cinquenta anos ($T = 0, 1, \dots, 49$). O coeficiente ρ_1 que é a derivada de $\log(x_t)$ em relação ao tempo (T) é a TGC, que afere a taxa média anual de variação de (x_t) entre 1970 e 2019. O coeficiente loglinear afere o valor médio de $\log(x_t)$ caso ρ_1 não seja estatisticamente diferente de zero. O ruído ϵ_t , por hipótese tem média zero, variância constante e não é autorregressivo. Atendidas essas suposições os coeficientes ρ_0 e ρ_1 podem ser estimados pelo método dos mínimos quadrados ordinários (WOOLDRIDGE, 2012).

Definições dos modelos utilizados para fazer as previsões

O segundo objetivo do estudo visa estimar os modelos que foram utilizados para fazer as previsões das fontes de produção primária de energias renováveis e não renováveis para o período de 2021 a 2030. Essa etapa se concretiza transformando as variáveis mostradas no Quadro 1 em logaritmos naturais.

As bases teóricas dos modelos matemáticos utilizados se ancoram na suposição mostrada na equação (1), que admite, por definição, que o valor esperado de uma variável aleatória y_t , diferirá do seu valor observado, em decorrência de ruídos brancos, definidos por ω_t mostrados na equação (2)

$$E(y)_t = y_t + \omega_t \quad (2)$$

Desta forma, as variáveis endógenas de produção das diferentes fontes de energia (indexadas por $i=1, \dots, 5$) podem ser representadas genericamente por y_{it} , cujo valor previsto ou esperado é $E(y_{it})$.

Para que seja possível fazer previsões associadas à equação (2) é necessário que a série da variável aleatória y_t seja estacionária e o termo ω_t seja ruído branco. Isto significa que a série precisa ter média zero, variância constante e possuir autocorrelação nula. (BOX & JENKINS, 1976; WOOLDRIDGE, 2012; CLEMENT, 2014; CAMELO *et al.*, 2007; BOX *et al.*, 2015).

A previsão está ancorada na hipótese de que ω_t é endogenamente aleatório, mas pode sofrer influência de variáveis exógenas. Neste estudo se supõe que a variável exógena que pode influenciar na previsão da produção das fontes de energia, afetando os ruídos, seja o preço anual observado (P_t) do barril de petróleo. A produção de petróleo é oligopolizada e, portanto, o seu preço é definido em mercado não competitivo. Por esta razão, torna-se difícil fazer projeções dos seus valores. Nesta pesquisa se assume que:

$$\omega_t = f(P_t) \quad (3)$$

$$\omega_t = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 P_t + v_t \quad (4)$$

Substituindo (4) em (2) e sabendo que ω_t pode assumir valores positivos ou negativos, se obtém:

$$y_t = \hat{\alpha}_0 + E(y_t) + \hat{\alpha}_1 P_t + v_t \quad (5)$$

Uma hipótese alternativa é que os preços do barril de petróleo afetam a previsão da produção da fonte energética por meio do seu valor esperado. Neste caso, a hipótese a ser testada é:

$$E(y_t) = \alpha_0 + \alpha_1 P_t + \mu_t \quad (6)$$

Nas equações (5) e (6), por hipótese, os termos v_t e μ_t também são considerados ruídos brancos. Para estimar os valores esperados de y_t utiliza-se de modelos ARIMA definidos por Box e Jenkins (1976). A seguir, apresenta-se uma síntese do modelo de Box-Jenkins no que se aplica a esta pesquisa.

Modelo de Box e Jenkins aplicado ao estudo

Neste trabalho utiliza-se o modelo autoregressivo, integrado e média móvel (*Auto Regressive Integrated Moving Average*) ARIMA(p,d,q), desenhado por Box e Jenkins (1976). Essa metodologia é amplamente referida como a

mais eficiente técnica para fazer previsão. Ela se desenvolve em quatro etapas: identificação do modelo; estimação; diagnóstico do modelo estimado e previsão.

Segundo Pankratz (1983) um modelo ARIMA (p,d,q) pode ser decomposto em duas partes. A primeira parte possui um componente integrado (d) que representa a ordem de diferenciação utilizada para estacionarizar uma série que, originalmente, não possui estacionariedade. Ao passo que a segunda parte consiste de um modelo ARMA (p,q) para a série que foi estacionarizada por meio de processo ou processos de diferenciação. Essa componente do modelo, por sua vez, é decomposta em duas outras: AR (auto regressiva) e MA (média móvel).

O componente auto regressivo (AR) capta a correlação entre o valor corrente de uma variável aleatória e alguns dos seus valores anteriores. Enquanto, o componente de média móvel (MA) captura a duração da influência de um choque aleatório. As funções de auto correlação (FAC) e auto correlação parcial (FACP) são utilizadas para estimarem os valores de p e q (CLEMENT, 2014).

Identificação do modelo

Antes da aplicação do modelo ARIMA é necessário avaliar se a série que está sendo analisada é estacionária, isto é feito observando o gráfico da série e analisando as funções de autocorrelação e autocorrelação parcial (MAKRIDAKIS *et al.*, 1998). Outra forma de verificação para estacionariedade é estimar o modelo AR em primeira ordem na série original e testar se o coeficiente ϕ é menor do que um. O objetivo é identificar uma apropriada sub-classe de modelos geral da família ARIMA de tal sorte que:

$$\phi(B)\nabla^d y_t = \theta(B)a_t \tag{7}$$

A equação (7) pode ser usada para representar uma realização da série temporal estudada na tentativa de diferenciar a variável y_t tantas vezes quantas sejam necessárias para produzir a estacionariedade. Assim, pode-se escrever:

$$\phi(B)w_t = \theta(B)a_t \tag{8}$$

Da equação (7), tem-se a seguinte definição:

$$w_t = (1-B)\partial y_t = \nabla \partial y_t \tag{9}$$

Para tornar a série estacionária é necessário encontrar um definido grau de diferenciação (d). O grau de diferenciação (d) necessário para transformar

a série estacionária será encontrado quando a função de autocorrelação dos resíduos w_t for definida da seguinte forma:

$$w_t = \nabla \partial y_t \quad (9)$$

Sendo que o valor do lado esquerdo da equação (9) tende rapidamente para valores mais reduzidos, ou nulos (MAKRIDAKIS *et al.*, 1998; WOOLDRIDGE, 2012; CLEMENT, 2014; BOX; JENKINS, 1976; GREENE, 2012; BOX *et al.*, 2015).

Testes de qualidade dos ajustamentos

Na escolha dos modelos estatisticamente apropriados, um dos critérios é buscar modelos mais parcimoniosos, na perspectiva de que, quanto menor o número de regressores, melhor o modelo de ajustamento. Além deste critério, foram utilizados mais cinco (5) critérios para avaliar as adequações dos modelos ajustados aos objetivos que se buscam na pesquisa, sendo eles: coeficiente de determinação (R^2); raiz quadrada do erro médio (RMSE); Porcentagem do erro absoluto médio (MAPE); o critério bayesiano de Schwartz (SBIC); o critério de Akaike (AIC); a variância da série (σ^2); e a estatística Q de Ljung-Box. Todas as estimativas do trabalho foram realizadas usando o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 20.0 e o software *Eviews* (MAKRIDAKIS *et al.*, 1998; WOOLDRIDGE, 2012; CLEMENT, 2014; BOX & JENKINS, 1976; GREENE, 2012; BOX *et al.*, 2015).

Previsões 2021-2030 das fontes energéticas não renováveis e renováveis

Buscando atender o objetivo específico de elaborar previsões, foram criados três cenários de preços do petróleo para serem utilizados na formatação das previsões da produção de energia em fontes cujos ajustamentos feitos neste estudo se mostraram sensíveis às variações dos preços. Para tanto, o estudo partiu da suposição de que a rentabilidade de se produzir etanol se inicia quando os níveis de preços do barril de petróleo se encontram acima de US\$ 40,00/barril (KOHLHEPP, 2010).

Para fazer as simulações hierarquizou-se a série dos preços do barril de petróleo observada entre 1970 e 2018, em ordem crescente. Em seguida dividiu-se a série em três partes iguais tomando o valor de US\$ 40,00/barril como mínimo (KOHLHEPP, 2010). Desta forma se definiram os cenários para os preços do petróleo expostos no Quadro 2.

Quadro 2. Cenários de previsão de produção de energia, na perspectiva do Brasil como Produtor das fontes.

| Cenários | Descrição |
|--------------------------|------------------------|
| Cenário 1: otimista | $76,70 < P_t < 119,24$ |
| Cenário 2: intermediário | $53,86 < P_t < 82,79$ |
| Cenário 3: pessimista | $40,12 < P_t < 64,22$ |

Fonte: Elaborado pelos autores.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Inicia-se a apresentação e a discussão dos resultados mostrando as estatísticas descritivas associadas às evoluções das produções das diferentes fontes de energia, renováveis e não renováveis, que foram utilizadas no estudo. Preliminarmente, se estimaram as participações relativas de cada fonte, cujas estimativas foram feitas dividindo-se o valor anual de cada fonte pelo total delas também em cada ano da série que cobre o período de 1970 a 2019. Calcularam-se as médias, os coeficientes de variação e valores mínimos e máximos observados ao longo do período investigado. Esses resultados estão expostos na Tabela 1.

Tabela 1 - Estatísticas das evoluções das participações relativas das fontes energéticas selecionadas na matriz de produção entre 1970 e 2019

| Fontes | Média (tep) | CV (%) | Mínimo (tep) | Máximo (tep) | TGC (% a.a) |
|-------------------|-------------|--------|--------------|--------------|-------------|
| PETR _t | 0,34 | 36,81 | 0,14 | 0,48 | 2,7* |
| GASN _t | 0,07 | 47,61 | 0,02 | 0,15 | 3,6* |
| HIDO _t | 0,15 | 20,62 | 0,07 | 0,20 | 0,3* |
| LENA _t | 0,28 | 66,56 | 0,08 | 0,66 | -4,6* |
| CANA _t | 0,16 | 23,55 | 0,07 | 0,21 | 1,4* |

Fonte: Elaborado a partir dos dados do Balanço Energético 2019 (EPE, 2019).

Nota: *significativamente diferente de zero com menos de 1% de erro

As evidências apresentadas na Tabela 1 mostram que a maior média de participação relativa foi observada na produção de petróleo (34%), enquanto a menor (7%) se observou na produção relativa de gás natural. As demais fontes apresentaram médias que variam de 28%, como no caso da lenha, 16% para cana-de-açúcar e 15% para fontes hídricas. Evidências que mostram a relevância quantitativa que a produção de petróleo ainda exerce sobre a produção de energia no Brasil no período investigado.

A maior instabilidade na participação relativa, aferida pelo Coeficiente de variação, foi observada na produção de lenha ($CV = 66,6\%$), seguida pela produção de petróleo e de gás natural ($CV=47,6\%$). A fonte energética com menor instabilidade na participação relativa da matriz energética brasileira dentro do período estudado foi a energia hidroelétrica, cujo CV foi igual a $20,6\%$ (Tabela 1).

Observa-se também que a participação do gás natural entre as fontes de energia estudadas foi a que apresentou a maior taxa geométrica de crescimento ($3,6\%$ ao ano), seguida do petróleo, cuja TGC foi de $2,7\%$ ao ano. Consta-se também a ampla perda de importância da lenha na composição da Matriz Energética Brasileira, ao menos no que se refere àqueles cinco componentes. Entre 1970 e 2019 essa fonte decresceu a uma taxa média anual de $4,6\%$. A pesquisa também mostra que a energia provinda da cana-de-açúcar e de fontes hídricas tiveram crescimento menores, o que significa que tem amplo espectro para avançarem (Tabela 1).

Estimação e identificação dos modelos ARIMA

Os testes de raízes unitárias utilizados mostraram que os melhores ajustes foram feitos com modelos lineares na forma de logaritmos naturais. A estacionariedade das séries foi observada em primeira diferença. Os resultados encontrados para os modelos ajustados estão apresentados na Tabela 2.

Tabela 2 - Modelos ajustados para previsão das fontes de energias selecionadas

| Coeficientes Estimados | Fontes de energia (modelo ajustado em logaritmo natural) | | | | |
|------------------------|--|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| | Ln(PETR.) [ARIMA(1,1,0)] | Ln(GASN.) [ARIMA(1,1,1)] | Ln(HIDRO.) [ARIMA(1,1,1)] | Ln(LENHA.) [ARIMA(2,2,0)] | Ln(CANA.) [ARIMA(1,1,1)] |
| Constante | 0,059* | SEM CONSTANTE | SEM CONSTANTE | SEM CONSTANTE | SEM CONSTANTE |
| AR(1) | 0,637* | 0,924 | 0,986* | -0,578* | 0,979* |
| AR(2) | - | - | - | -0,301* | - |
| MA(1) | - | 0,565* | 0,726* | - | 0,869* |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Nota: *Significativo ao nível de 5%.

Na Tabela 2, apresentam-se a síntese dos modelos ARIMA que melhor se ajustaram para fazer a previsão de cada uma das fontes de energia estudadas no período de 1970 a 2019. Na Tabela 3, estão as estatísticas que asseguram a robustez dos estimadores obtidos na pesquisa, bem como os resultados dos testes realizados para avaliar a adequação desses modelos. Observa-se, pelas

evidências mostradas na Tabela 3, que todos os ajustamentos necessários para fazer as previsões das produções das cinco fontes de energia geraram ruídos brancos e estão ancorados nos demais testes, com resultados robustos, de um ponto de vista estatístico. Para reforçar essas assertivas, observa-se que os coeficientes de correlação que mede a aderência das projeções efetuadas com os valores observados, variaram de 0,928 para as projeções da produção de lenha a 0,997, valor estimado para o modelo usado para fazer as previsões da produção de petróleo e 0,998 para a previsão de gás natural. Em decorrência dessas constatações, pôde-se fazer as previsões estabelecidas no segundo objetivo deste estudo.

No que se refere às estimativas encontradas em cada um dos modelos, observa-se que, para fazer a previsão da produção de petróleo o modelo que mostrou o melhor ajustamento foi o ARIMA (1,1,0), com constante, autorregressivo de primeira ordem em que foi preciso fazer uma diferença para tornar a série estacionária (Tabela 2).

Para fazer as previsões das produções de energia provenientes de gás natural, hídrica e da cana-de-açúcar, os melhores ajustamentos foram modelos ARIMA (1,1,1), sem constantes. Como se observa, também nessas séries houve a necessidade de se fazer uma diferenciação para torná-las estacionárias e conseguir ajustar um modelo autorregressivo e média móvel, ambos de primeira ordem (Tabela 2).

No que concerne à previsão da produção de lenha o melhor ajustamento conquistado na pesquisa foi um ARIMA (2,2,0) sem a participação da constante. Portanto foram necessárias duas diferenciações para tornar essa série estacionária e ser possível ajustar um modelo autorregressivo de segunda ordem (Tabela 2).

Tabela 3 – Estatísticas relevantes para a aferição da capacidade preventiva dos modelos ajustados no estudo

| Fontes | R ² ajust. | AIC | σ ² | SBIC | RMSE | MAPE | Ljung-Box(Q) | | | R** |
|------------------------|-----------------------|-------|----------------|-------|------|------|--------------|----|------|---------|
| | | | | | | | Est | GL | Sig | |
| Ln(PETR) _t | 1,00 | -2,8* | 0,003* | -2,7* | 0,06 | 0,43 | 13,89 | 17 | 0,67 | 00,997* |
| Ln(GASN) _t | 1,00 | -2,3* | 0,004* | -2,2* | 0,07 | 0,60 | 17,64 | 16 | 0,34 | 00,998* |
| Ln(HIDRO) _t | 0,99 | -3,2* | 0,001* | -3,1* | 0,05 | 0,35 | 22,12 | 16 | 0,14 | 00,994* |
| Ln(LENHA) _t | 0,84 | -2,5* | 0,004* | -2,4* | 0,06 | 0,43 | 13,13 | 16 | 0,66 | 00,928* |
| Ln(CANA) _t | 0,98 | -1,7* | 0,009* | -1,6* | 0,10 | 0,80 | 15,60 | 16 | 0,48 | 00,989* |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Nota: *Significativo abaixo do nível de 5% de significância.

**R é o coeficiente de correlação entre os valores projetados e os valores observados das variáveis estudadas.

Verificação dos impactos dos preços do barril de petróleo sobre os modelos de previsão de produção de energias

Conforme estabelecido no segundo objetivo, o estudo avaliou os possíveis impactos do preço do barril de petróleo sobre os modelos de previsão de cada fonte de energia. Para tanto, foram testadas duas possibilidades para aferir se os preços impactaram as previsões da produção das fontes selecionadas. Primeiro, foi verificado se os preços influenciam a produção via ruídos brancos, conforme explicitado na Equação (2). Neste caso, os resultados não se mostraram significativos em níveis toleráveis de erro (ao menos 10%). Deste modo, não se pode inferir quaisquer conclusões acerca da influência dos preços do barril de petróleo sobre a produção energética brasileira por meio dos ruídos gerados em cada um dos modelos de previsão estimados.

Em seguida, foi testado se a influência do preço do barril de petróleo se dá diretamente na previsão da produção obtidas por meio de modelos gerados tal como a suposição mostrada na Equação (6). A Tabela 4 apresenta as sínteses dos resultados derivados dessas estimações.

Tabela 4 - Dependência linear dos valores previstos da produção em relação aos preços do barril de petróleo

| Coeficientes Estimados | Variável Dependente (valores previsto da produção) | | | | |
|-------------------------|--|---------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------|
| | Ln(PETR.) ARIMA(1,1,0) | Ln(GASN.) ARIMA(1,1,1) | Ln(HIDRO.) ARIMA(1,1,1) | Ln(LENHA.) ARIMA(2,2,0) | Ln(CANA.) ARIMA(1,1,1) |
| Coefficiente Linear | 26172,25* | -1649,14 ^{NS} | 12200,79* | 27938,65* | 13264,21* |
| Coefficiente angular | 500,04* | 330,78* | 180,75* | -15,30 ^{NS} | 207,34* |
| R ² Ajustado | 0,13 | 0,38 | 0,32 | 0,02 | 0,15 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Nota: * Significativo ao nível de 5%; NS: Não significativo.

Observa-se que todos os coeficientes angulares, com exceção do estimado para a previsão da produção de lenha, são significativos ao menos ao nível de 5%. Assim, neste estudo se constata a influência dos preços internacionais do barril de petróleo sobre a produção das principais fontes energéticas produzidas no Brasil. Com este resultado foi possível elaborar a previsão da produção energética brasileira para os anos de 2021-2030.

Previsões da produção de energia

Após verificar a relação entre os valores calculados nos modelos de previsão das fontes de energia em relação aos preços dados do barril de petróleo (exceção da produção de lenha), foram estabelecidas previsões da produção

para os anos de 2021 a 2030, a partir da divisão da série de preços do barril de petróleo em cenários e, assim, foi alcançado o segundo objetivo do trabalho.

Como demonstrado anteriormente, apenas a previsão de lenha como fonte de energia não mostrou, sob o ponto de vista estatístico, resposta às variações do preço do barril e petróleo. Desta forma, os valores previstos para produção de energia derivada da lenha foram previstos apenas para o modelo ARIMA (2,2,0). As projeções da produção dessa fonte, portanto, se mantém constante nos diferentes cenários desenhados para esta pesquisa. Esses resultados estão mostrados na Tabela 5.

Tabela 5 – Valores previstos para produção de lenha como fonte renovável de energia para o período 2021- 2030

| Ano | Cenário Otimista | Cenário Intermediário | Cenário Pessimista |
|------|------------------|-----------------------|--------------------|
| 2021 | 24.078,28 | 24.078,28 | 24.078,28 |
| 2022 | 24.037,05 | 24.037,05 | 24.037,05 |
| 2023 | 24107,63 | 24107,63 | 24107,63 |
| 2024 | 24.147,48 | 24.147,48 | 24.147,48 |
| 2025 | 24.166,80 | 24.166,80 | 24.166,80 |
| 2026 | 24.208,90 | 24.208,90 | 24.208,90 |
| 2027 | 24.244,83 | 24.244,83 | 24.244,83 |
| 2028 | 24.276,60 | 24.276,60 | 24.276,60 |
| 2029 | 24.313,04 | 24.313,04 | 24.313,04 |
| 2030 | 24.348,27 | 24.348,27 | 24.348,27 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Como visto anteriormente, a previsão da produção de petróleo no Brasil é afetada diretamente pelos preços internacionais do barril de petróleo. A seguir, na Tabela 6 estão mostrados como se comportam as produções esperadas de petróleo para o período de 2021 a 2030 nos três cenários estabelecidos na pesquisa.

As previsões mostradas sugerem que a produção de energia no Brasil utilizando o petróleo como fonte, a partir do ano 2021, tem expectativas de aumento de forma expressiva caso os preços do barril de petróleo se encontrem em patamares elevados, isto é, acima do preço mínimo estabelecido de US\$ 40,00/barril. Observa-se que em todos os cenários desenhados no estudo para os preços do petróleo, a produção desta fonte seguirá se expandindo entre 2021 e 2030. Obviamente que a expansão será maior no cenário otimista e menor no cenário pessimista de preços do barril de petróleo (Tabela 6).

Tabela 6 – Valores previstos para produção de petróleo como fonte não renovável de energia para o período 2021- 2030

| Ano | Cenário Otimista | Cenário Intermediário | Cenário Pessimista |
|------|------------------|-----------------------|--------------------|
| 2021 | 148.228,29 | 143.822,26 | 141.071,75 |
| 2022 | 157.076,11 | 151.051,53 | 147.125,85 |
| 2023 | 167.513,72 | 159.485,08 | 154.310,85 |
| 2024 | 179.559,94 | 169.195,95 | 162.526,11 |
| 2025 | 192.968,18 | 180.019,64 | 171.633,16 |
| 2026 | 208.054,03 | 192.007,94 | 181.660,79 |
| 2027 | 224.540,52 | 205.231,28 | 192.512,50 |
| 2028 | 242.699,37 | 219.573,42 | 204.282,87 |
| 2029 | 262.731,06 | 235.461,81 | 217.604,52 |
| 2030 | 284.526,85 | 252.589,87 | 231.898,29 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Na Tabela 7 estão as previsões para a fonte de produção gás natural. As previsões mostraram os comportamentos desta produção em meio às oscilações de preços do barril de petróleo.

Tabela 7 – Valores previstos para produção de gás natural como fonte não renovável de energia para o período 2021- 2030

| Ano | Cenário Otimista | Cenário Intermediário | Cenário Pessimista |
|------|------------------|-----------------------|--------------------|
| 2021 | 51.077,86 | 49.943,62 | 49.231,06 |
| 2022 | 55.620,73 | 54.025,21 | 52.976,80 |
| 2023 | 60.677,16 | 58.499,38 | 57.081,02 |
| 2024 | 66.309,09 | 63.439,29 | 61.568,65 |
| 2025 | 72.499,84 | 68.847,43 | 66.446,02 |
| 2026 | 79.384,21 | 74.781,42 | 71.761,23 |
| 2027 | 86.929,4 | 81.302,70 | 77.522,50 |
| 2028 | 95.257,03 | 88.416,39 | 83.792,25 |
| 2029 | 104.471,61 | 96.290,03 | 90.801,01 |
| 2030 | 114.588,50 | 104.872,26 | 98.409,56 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A Tabela 8 expõem o comportamento da fonte hidroelétrica quando ocorrem oscilações nos preços internacionais do barril.

Tabela 8 – Valores previstos para produção de hidroelétrica como fonte renovável de energia para o período 2021- 2030

| Ano | Cenário Otimista | Cenário Intermediário | Cenário Pessimista |
|------|------------------|-----------------------|--------------------|
| 2021 | 34.515,11 | 34.346,61 | 34.239,22 |
| 2022 | 34.905,17 | 34.684,47 | 34.536,66 |
| 2023 | 35.312,58 | 35.032,42 | 34.845,53 |
| 2024 | 35.740,65 | 35.397,69 | 35.167,55 |
| 2025 | 36.181,75 | 35.776,44 | 35.500,70 |
| 2026 | 36.644,67 | 36.170,75 | 35.847,24 |
| 2027 | 37.119,30 | 36.581,91 | 36.204,30 |
| 2028 | 37.611,03 | 37.005,14 | 36.574,46 |
| 2029 | 38.121,75 | 37.450,22 | 36.974,24 |
| 2030 | 38.645,63 | 37.906,56 | 37.384,74 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

A última previsão é da produção de energia proveniente da cana-de-açúcar que direciona parte da colheita para a produção de etanol no Brasil, na qual se mostrou estatisticamente significativa quando ocorrem mudanças nos níveis de preços do barril de petróleo. A seguir, na Tabela 9 estão apresentadas as previsões em cada cenário para a produção utilizando a cana.

Tabela 9 – Valores previstos para produção de cana-de-açúcar como fonte renovável de energia para o período 2021- 2030

| Ano | Cenário Otimista | Cenário Intermediário | Cenário Pessimista |
|------|------------------|-----------------------|--------------------|
| 2021 | 60.717,10 | 59.704,60 | 59.065,57 |
| 2022 | 64.727,51 | 63.332,03 | 62.409,43 |
| 2023 | 69.088,93 | 67.223,55 | 65.999,27 |
| 2024 | 73.837,86 | 71.431,60 | 69.848,39 |
| 2025 | 78.941,58 | 75.944,25 | 73.951,79 |
| 2026 | 84.490,01 | 80.794,19 | 78.338,10 |
| 2027 | 90.434,00 | 86.014,00 | 83.001,37 |
| 2028 | 96.846,00 | 91.589,57 | 87.978,47 |
| 2029 | 103.779,10 | 97.631,12 | 93.432,91 |
| 2030 | 111.216,60 | 104.076,80 | 99.235,84 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

Na Tabela 10 apresentam-se as participações médias esperadas em cada fonte de energia entre os anos de 2021 e 2030. Observa-se que em todos os cenários a participação do petróleo é majoritária, mas com tendência de queda, passando de uma média de 0,48 em um cenário otimista para 0,46 no cenário pessimista. Observa-se que, quando se colocam os preços do barril de petróleo impactando as produções de petróleo, o cenário otimista fica com média de participação relativa ao observado no cenário otimista de preços.

Observa-se que as fontes de energia a partir da cana-de-açúcar e hídricas tendem a ter participação maior na matriz de energia estudada, em caso de cenários pessimistas de preços do petróleo. As fontes hídricas ascendem de uma participação de 9% no cenário otimista de preços do petróleo para 10% no cenário pessimista de preços de petróleo. O que mostra que havendo queda nos preços do petróleo ficará mais interessante para os produtores de cana produzir mais essa matéria prima. Em um cenário otimista de preços do petróleo, a participação relativa dessa fonte tende a ser a menor.

Também em um cenário pessimista do preço do petróleo, a produção de energia hídrica tende a se elevar porque a produção de petróleo desacelera abrindo espaço para as fontes alternativas. Quando os preços do petróleo se mantêm um patamar otimista para os produtores, haverá uma menor participação relativa das fontes hídricas na matriz estudada (Tabela 10).

Em relação à participação relativa da lenha, observa-se que há uma tendência de queda em todos os cenários projetados (Tabela 10).

Tabela 10 – Participações médias, mínimas, máximas observadas e projeções das produções das fontes estudadas nos dez anos sendo afetadas pelas oscilações dos preços do petróleo

| Fontes | Participações Observadas | | | Participações Simuladas por Cenários | | |
|--------|--------------------------|--------|--------|--------------------------------------|---------------|------------|
| | Média | Mínima | Máxima | Otimista | Intermediário | Pessimista |
| Petr. | 0,34 | 0,14 | 0,48 | 0,48 | 0,47 | 0,46 |
| Gás | 0,07 | 0,02 | 0,15 | 0,18 | 0,18 | 0,18 |
| Hidro | 0,15 | 0,07 | 0,20 | 0,09 | 0,10 | 0,11 |
| Cana | 0,28 | 0,08 | 0,66 | 0,19 | 0,20 | 0,21 |
| Lenha | 0,16 | 0,07 | 0,21 | 0,06 | 0,05 | 0,04 |
| Soma | 1,00 | | | 1,00 | 1,00 | 1,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com todas as transformações ocorridas, a produção de energia no Brasil não apenas manteve o uso de fontes não renováveis predominante na sua matriz, mas também direcionou investimentos nessas fontes energéticas. Consequentemente, ocorreram descobertas de reservas de petróleo e gás natural na camada de pré-sal em águas oceânicas nacionais no ano de 2007, e isso contribuiu para incrementos das fontes não renováveis na produção interna e acentuou a diferença entre o uso de fontes não renováveis e renováveis na Matriz Energética Brasileira.

A pesquisa mostrou que a participação relativa do petróleo prevaleceu no período de 1970 a 2019. Contudo, observou-se no período uma participação relativamente elevada da produção de bicomcombustível, principalmente usando a cana-de-açúcar como matéria prima.

Os resultados confirmaram as expectativas da pesquisa, sobretudo para a produção de petróleo nacional, pois quando há aumento no nível dos preços internacionais do barril, a produção interna acelera. O contrário se verificou em caso de queda no nível de preços, em que o Brasil opta por produzir menos e importar mais essa fonte, ao mesmo tempo em que estimula as outras fontes.

Observa-se que em todos os cenários construídos neste estudo para os preços do petróleo há uma tendência de uma participação média maior do gás natural na Matriz Energética Brasileira, comparativamente à média observada entre 1970 e 2019. No caso projetado para essa fonte, cuja média estimada para todos os cenários foi de 0,18, será maior para o máximo observado entre 1970 e 2019 que foi de 0,15.

A fonte hídrica também apresentou aumento em sua produção em um cenário em que há quedas nos preços do barril de petróleo. A previsão da produção de energia utilizando a cana-de-açúcar mostrou tendência de crescimento em cenários dos preços do barril de petróleo em queda.

De modo geral, as produções advindas de fontes de energias não renováveis e renováveis da Matriz Energética Brasileira (com exceção da lenha) se mostraram sensíveis aos preços externos do barril de petróleo, e mesmo que possua possíveis substitutos, como afirmado na literatura e confirmado nas estimações deste trabalho, a matriz brasileira ainda possui forte dependência das fontes não renováveis, mas com tendência de avanço das fontes renováveis, com exceção da lenha. Neste caso também em decorrência de impactos ambientais, tendo em vistas que o uso mais intensivo da lenha implica em desmatamento e desflorestamento.

Assim, a pesquisa conseguiu atingir seus objetivos e mostrou o que aconteceu na produção de energia de fontes renováveis e não renováveis num período de 50 anos e o que provavelmente acontecerá nos próximos dez anos. Informações que parecem ser relevantes para o planejamento da produção e da diversificação da matriz energética do brasileira, com prioridade para as fontes renováveis que ainda correspondem a uma parcela minoritária na matriz.

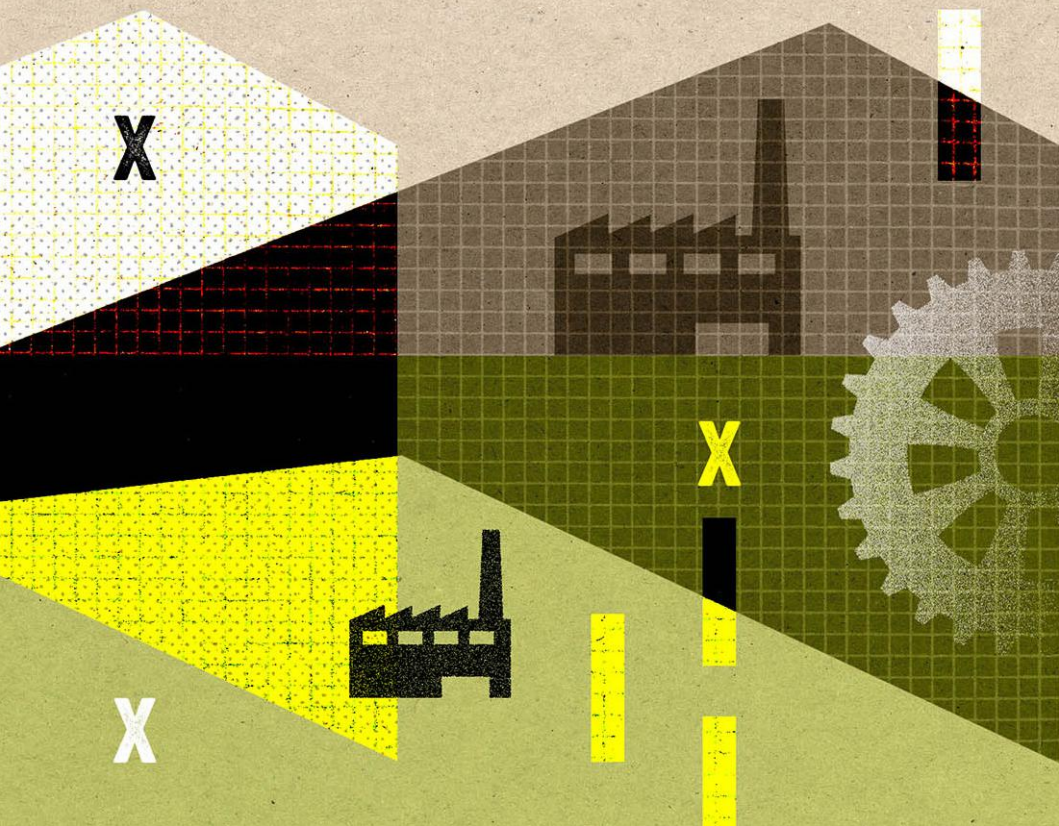
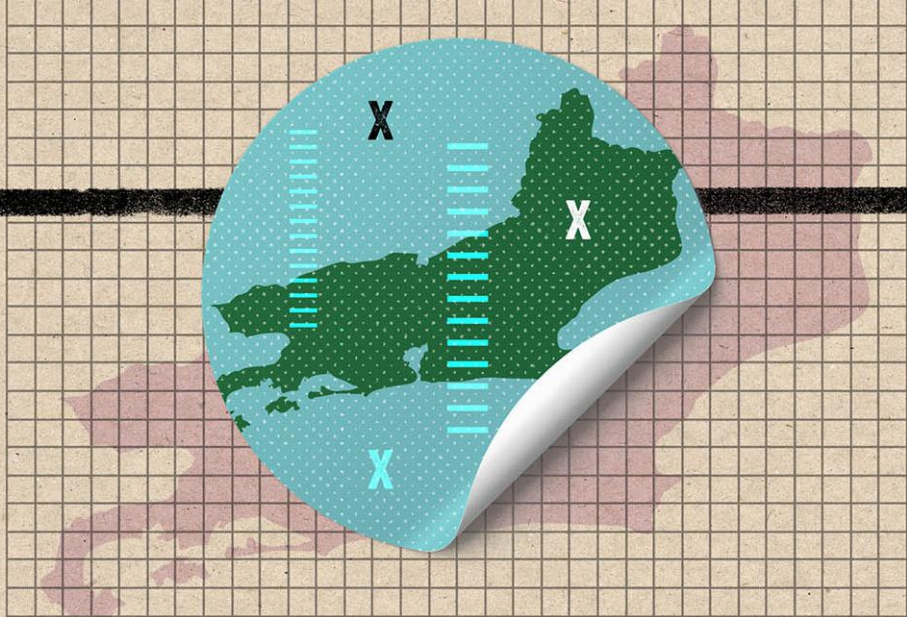
Referências

- BELO HORIZONTE. Companhia Energética de Minas Gerais. (CEMIG). *Alternativas energéticas: uma visão Cemig*. Belo Horizonte: Cemig, p. 369, 2012.
- BEZERRA, N. R. B. *Sustentabilidade da matriz energética brasileira*. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016.
- BONDARIK, R.; PILATTI, L. A.; HORST, D. J. Uma visão geral sobre o potencial de geração de energias renováveis no Brasil. *Inter-ciência*, Santiago, v. 43, n. 10, out. 2018.
- BOX, G. E. P.; JENKINS, G. M. *Time series analysis forecasting and control*. San Francisco: Holden-Day, 1976. Edição revisada.
- BOX, G.E. *et al. Time series analysis forecasting and control*. New Jersey, Wiley, Fifth Edition. 2015.
- BRONZATTI, F. L. & IAROSZINSKI NETO, A. I. Matrizes energéticas no Brasil: cenário 2010-2030. In: Encontro Nacional De Engenharia De Produção, 28., 2008, Rio de Janeiro. *Anais*. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3y1TbCY>. Acesso em: 15 fev. 2021.
- BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). *Balanco energético nacional 2018: Ano base 2017*. Rio de Janeiro: EPE, 2018a.
- BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. *Relatório síntese 2018*. Rio de Janeiro: EPE, 2018b.
- BRASIL. Empresa de Pesquisa Energética. *Plano nacional de energia 2030*. Rio de Janeiro: EPE, p. 408, 2007.
- BRASIL. *Decreto legislativo nº 76.593, de 14 de novembro de 1975*. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1975.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Brasil é líder mundial no setor de agroenergia*. Disponível em: <https://bit.ly/3rtg9k1>. Acesso em: 17 mai. 2020.
- BRASIL. Ministério das Minas e Energia. Conselho Nacional de Política Energética – CNPE: Resolução Nº 16, de 29 de outubro de 2018. Brasília – DF. Diário Oficial da União, 2018c.
- Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/11/2018&jornal=515&pagina=2&totalArquivos=181> Acesso em: 15 mai. 2021.
- CAMELO, H. *Net al. Modeling Box - Jenkins applied a prediction of wind speed in the regions of the brazilian northeast for the fins of wind generation*. *Ciência e natureza*, v. 40, 2018.
- CARVALHO, N. L.; BORTOLINI, J. G.; BARCELLOS, A. L. Biocombustíveis: uma opção para o desenvolvimento sustentável. *Revista GEDECON*, v. 2, n. 2, p. 32-50, 2014.
- CASTRO, C. N. *O Programa Nacional de Produção e uso do Biodiesel (PNPB) e a produção de Matéria-prima de óleo vegetal no Norte e no Nordeste*. Brasília: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1613)

- CLEMENT, E. P. Using Normalized Bayesian Information Criterion (Bic) to Improve Box - Jenkins Model Building. *American Journal of Mathematics and Statistics*, 2014, v. 4, n. 5, pp. 214-221.
- CONFORT, M. J. F. & MOTHE, C. G. Estimating the required underground natural gas storage capacity in Brazil from the gas industry characteristics of countries with gas storage facilities. *J. Nat. GasSci. Eng.*, v. 18, pp.120-130, mai. 2014.
- DRANKA, G. G. & FERREIRA, P. Planning for a renewable future in the Brazilian power system. *Energy*, v. 164, n. 1, pp. 496-511, dez.2018.
- FRANÇA. International Energy Agency (IEA). *Energy policies and programmes of IEA countries*. AIE, Paris, 2000.
- GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. Energia e meio ambiente no Brasil. *Estudos Avançados*, v. 21, n. 59, 2007.
- GOLDEMBERG, J.; MOREIRA, J. R. Política energética no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, 2005.
- GUERRA, J. B. S. O. A. et al. Future scenarios and trends in energy generation in brazil: supply and demand and mitigation forecasts. *Journal of Cleaner Production*. Santa Catarina, vol. 103, p. 197-210, set. 2015.
- GREENE, W. H. *Econometric Analysis*. New York. Pearson. 2012
- KENNEDY, C.A; BACHMANN, C. The Energy Structure of the Canadian Economy. *Journal of Industrial Ecology*, v. 21, n. 5, pp. 1301-1311, 2016.
- KOHLHEPP, G. Análise da situação da produção de etanol e biodiesel no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010.
- LAMAS, W. Q. & GIACAGLIA, G. E. O. The Brazilian energy matrix: Evolution analysis and its impact on farming. *Energy Policy*, v. 63, pp. 321-327, dez. 2013.
- LI, S. & LI, R. Comparison of forecasting energy consumption in Shandong, China using the ARIMA Model, GM model, and ARIMA-GM model. *Sustainability*, v. 9, n. 7, jul. 2017.
- LI, S. & YANG, X.; LI, R. Forecasting coal consumption in India by 2030: Using linear modified linear (MGM-ARIMA) and linear modified nonlinear (BP-ARIMA) combined models. *Sustainability*, v. 11, n. 3, fev. 2019.
- LJUNG, G. M. & BOX, G. E. P. On a Measure of a Lack of Fit in Time Series Models. *Biometrika*, n.65, pp. 297-303, 1978.
- MAKRIDAKIS, S., WHEELWRIGHT, S. & HYNDMAN, R. J. *Forecasting methods and applications*. 3. ed. New York: John Wiley & Sons, 1998.
- MANTOVANI, P. R. A.; NEUMANN, P. N. & EDLER, M. A. R. Matriz energética brasileira: em busca de uma nova alternativa. *Rev. Int. Ens. Pes. Ext.*, Rio Grande do Sul, v. 4, n. 1, 2016.
- MATTOS, R. S. et al. Integração de modelos econométrico e de insumo-produto para previsões de longo prazo da demanda de energia no Brasil. *Estudos Econômicos*. São Paulo, vol. 38 n. 4, Oct./Dec., 2008
- MORAES, M. L. & BACCHI, M. R. P. Etanol do início às fases atuais de produção. *Revista Política Agrícola*, Brasília, v. 23, n. 4, out./nov./dez. 2014.
- MUJIYANTO, S. & TIESS, G. Secure energy supply in 2025: Indonesia's need for an energy policy strategy. *Energy Policy*, v. 61, p. 31-41, out. 2013.
- OLIVEIRA, J. A. P. The policymaking process for creating competitive assets for the use of biomass energy: the Brazilian alcohol programme. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 6, pp. 129-140, 2002.
- PAIXÃO, M. A. S. & MIRANDA, S. H. G. Um comparativo entre a política de energia renovável no Brasil e na China. *Revista Pesquisa e Debate*, São Paulo, v. 29, n. 53, 2018.
- PANKRATZ, A. *Forecasting with Univariate Box - Jenkins Models: Concepts and Cases*. New York. Wiley & Sons, Inc. 1983
- PIRES, J. C. L., GIAMBIAGI, F. & SALES, A. F. As perspectivas do setor elétrico após o racionamento. *Revista do BNDDES*, v. 9, n. 18, pp. 163-204, 2002.

- SCHIAVI, M. T. & HOFFMANN, W. A. M. Cenário petrolífero: sua evolução, principais produtores e tecnologias. *Rev. Digit. de Bibliotecon. Cien Inf.*, Campinas, vol. 13, n. 2, pp. 259-270, mai./ago. 2015.
- SILVA, R. C., MARCHI NETO, I. & SEIFERT, S. S. Electricity supply security and the future role of renewable energy sources in Brazil. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, v. 58, pp. 238-241, jun.2016.
- SILVEIRA, P. G. Energia e mudanças climáticas: impactos socioambientais das hidrelétricas e diversificação da matriz energética brasileira. *Revista Opinião Jurídica*, Medellin, v. 17, n. 33, pp. 123-147, set. 2017.
- SORENSEN, A.T. Equilibrium Price Dispersion in Retail Markets for Prescription Drugs. *Journal of Political Economy*. Chicago. v. 108, pp.833-850, 2000.
- STATTMAN, S. L., HOSPES, O. & MOL, A. P. J.Governing biofuels in Brazil: A comparison of ethanol and biodiesel policies.*Energy Policy*, v. 61, p. 22-30, out. 2013.
- TOLMASQUIM, M. T.; GUERREIRO, Amílcar; GORINI, Ricardo. Matriz energética brasileira: uma prospectiva. *Novos Estudos*. - CEBRAP, São Paulo, n. 79, pp. 47-69, nov. 2007.
- TOLMASQUIM, M. T. As origens da crise energética brasileira. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, n. 6-7, jan./jun. 2000.
- TOMASQUIM, M. T. Perspectivas e planejamento do setor energético no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012.
- WANG, Q., LI, S., LI, R. & MA, M. Forecasting U.S. shale gas monthly production using a hybrid ARIMA and metabolic nonlinear grey model. *Energy*, v. 160, pp. 378-387, out. 2018.
- WOOLDRIDGE, J. F. *Introductory Econometrics: A modern approach*. Michigan, USA. South-Western. 2013. Fifth Edition.





Exportações da indústria de transformação do estado do Rio de Janeiro e a hipótese de desindustrialização¹

The transformation industry exports in the state of Rio de Janeiro and the deindustrialization hypothesis

Daniel Arruda Coronel* | Leonardo Copetti**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.015>

Recebido em 16 de fevereiro de 2021. Aceito em 18 de junho de 2021.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar o perfil industrial do Estado do Rio de Janeiro, visando responder à seguinte questão: está ocorrendo um processo de desindustrialização neste estado? Nesse sentido, foi ajustado um modelo Vetorial de Correção de Erro (VEC), com a variável dependente exportações da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro. As variáveis independentes foram taxa de câmbio efetiva real; índice de preços das *commodities*; e coeficiente do grau de abertura comercial. Os resultados indicaram que a desvalorização cambial estimula as exportações, que a abertura comercial foi extremamente prejudicial às exportações e que a variável índice de preço das *commodities* apresentou sinal contrário ao esperado.

Palavras-chave: Indústria de Transformação. Taxa de Câmbio; Vetor de Correção de Erros.

Abstract

The present paper aims into analyze the industrial profile of the State of Rio de Janeiro, seeking to answer the following question: is a deindustrialization process taking place in this state? In this regard, a Vector Error Correction (VEC) was adjusted, with the dependent variable exports from the manufacturing industry in the State of Rio de Janeiro. The independent variable was the effective and real exchange rate; commodity price index; and coefficient of the commercial openness degree. The results indicated that the exchange rate devaluation stimulates exports, and that the trade opening was extremely detrimental to exports and the variable price index of commodities showed a sign contrary to expectations.

Keywords: Transformation Industry; Exchange Rate; Vector Error Correction.

* Daniel Arruda Coronel

Professor Associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais, com atuação como Docente Permanente nos Programas de Pós-Graduação (Stricto sensu) em Gestão de Organizações Públicas, de Agronegócios e de Economia e Desenvolvimento, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Avenida Roraima, 1000. Cidade Universitária. Santa Maria, RS, Brasil. CEP: 97105-090.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0264-6502>. E-mail: daniel.coronel@uol.com.br

** Leonardo Copetti

Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Avenida Roraima, 1000. Cidade Universitária. Santa Maria, RS, Brasil. CEP: 97105-090.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4801-4714>. E-mail: leonardocopetti@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O setor industrial é o motor do crescimento econômico, conforme Kaldor (1966); contudo, a indústria de transformação brasileira vem perdendo participação no Produto Interno Bruto (PIB) conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), visto que sua participação, que chegou a perfazer 30% do PIB na década de 1980, passou para 13,3% em 2012 e, caso continue nesse ritmo, a projeção para 2029 é de menos de 10%.

Essa forte queda acendeu o debate de que a economia brasileira está passando por um processo de desindustrialização. Entre os que defendem a tese da desindustrialização, estão economistas como Cano (2012), Marconi (2015), Pochmann (2016), Bresser-Pereira (2009a; 2011; 2019) e Coronel (2019, 2020).

Contudo, existem vários economistas como Barros e Pereira (2008), Jank et al. (2008) e Bonelli e Pessoa (2010) que não compactuam desta visão, mas acreditam que o setor industrial brasileiro tem que superar desafios relacionados aos altos custos de transação, infraestrutura inadequada, problemas de logística, baixas taxas de investimento, elevada carga tributária, bem como instabilidade macroeconômica, o que tem feito com que a indústria venha perdendo competitividade.

Dada a importância do tema, vários trabalhos vêm sendo feitos visando analisar questões relacionadas à competitividade e à existência de um processo de desindustrialização na economia brasileira. Sonaglio et al. (2010) analisaram as evidências de um processo de desindustrialização na economia, por meio de dados em painel, e os resultados indicaram um possível processo de reprimarização da pauta de exportações brasileiras, o qual pode ser evidenciado pela redução das exportações dos bens de alta intensidade tecnológica e aumento de bens não industriais.

Não obstante a isso, a maior parte dos estudos tem como foco o país, não abordando os impactos nas macrorregiões ou nos estados brasileiros, os quais têm peculiaridades que podem influenciar na dinâmica desse processo.

Nesse sentido, seguindo esta temática, mas com foco nos estados brasileiros, este trabalho tem como problema de pesquisa responder à seguinte questão: está ocorrendo um processo de desindustrialização no Estado brasileiro do Rio de Janeiro?

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2020), o Estado do Rio de Janeiro foi responsável, em média, entre 2007 a 2019, por aproximadamente 10,35% das exportações totais do país, por 5,47% das exportações da indústria de transformação, 33,17% da indústria extrativa, 0,04% da agropecuária e 17,31% dos outros produtos.

Apesar da importante participação, ainda há uma lacuna a ser preenchida visando analisar com maior acuidade o perfil exportador do estado, bem como para quais mercados estão direcionados os produtos da pauta exportadora e quais os produtos que mais se destacam.

A partir das respostas a essas questões, será possível formular estratégias e ações visando aumentar a competitividade do estado, bem como políticas industriais que efetivamente sejam eficazes para uma reconfiguração industrial, não apenas meras reduções e isenções tarifárias.

Nesse sentido, o presente trabalho se propõe a mostrar empiricamente se esse estado passa por um processo de desindustrialização e quais variáveis econômicas podem auxiliar a reversão ou o aprofundamento desse processo, visando a uma reestruturação produtiva no setor industrial.

O presente trabalho está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção dois apresenta a revisão de literatura em que se explicita o conceito, as causas e as soluções para o processo de desindustrialização. Posteriormente, faz-se análise do perfil das exportações do Estado do Rio de Janeiro. Na seção seguinte apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa. Na seção quatro, analisam-se os resultados da estimação do modelo e, por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho, destacando-se as limitações da pesquisa e as perspectivas para trabalhos futuros.

REVISÃO DE LITERATURA

Desindustrialização: causas e consequências

O crescimento econômico pode ser mais bem esboçado e analisado através das seguintes relações: a) existência de uma relação positiva entre o crescimento da indústria e o crescimento do produto agregado, ou seja, quanto maior for a taxa de crescimento do setor industrial, maior será a do produto nacional; b) uma correlação positiva entre o crescimento do produto industrial e da produtividade industrial; nesse sentido, constata-se uma relação de causalidade, pois, quanto maior for a taxa de crescimento da indústria, maior será a taxa de crescimento da produtividade; c) a longo prazo, o crescimento da economia não seria restrito pela oferta, mas pela sua demanda; nesse contexto, a restrição de demanda ao crescimento do produto em uma economia aberta seria o balanço de pagamentos (KALDOR, 1957; 1978).

Ainda nessa perspectiva, o setor industrial seria como um indutor do crescimento econômico, visto que este gera encadeamentos produtivos, economias de escala e externalidades para outros setores. Esse transbordamento das atividades industriais para os demais setores está relacionado à absorção

de produtos e *commodities* produzidos no setor agrícola e de mineração, além da contratação de diversos tipos de serviços (KALDOR, 1966).

Para autores como Szirmai (2012), Acemoglu e Robinson (2012), Rodrik (2016), Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016) e Reinert (2016), todos os países que se desenvolveram tiveram seu modelo de crescimento puxado pelo setor industrial, visto que a produtividade nesse setor é maior do que na agricultura; o setor industrial oferece mais oportunidades de economias de escala que o setor agrícola, e os efeitos de encadeamento e transbordamento são maiores do que na agricultura.

A economia brasileira iniciou tardiamente o seu processo de industrialização, o qual teve um novo impulso a partir do Governo Vargas, na década de 1930, quando tem início o Processo de Substituição de Importações (PSI), que vai até o final da década de 1980 e que adotou as seguintes medidas: desvalorização cambial; taxas múltiplas de câmbio; crédito e subsídios; elevadas tarifas de importação e forte participação do Estado, através de infraestrutura, logística e do arcabouço legal e institucional (CORONEL, AZEVEDO & CAMPOS, 2014).

Da década de 1990 até meados de 2000, foram poucas as ações para fomentar a competitividade do setor industrial, visto que o foco, no Brasil e demais países latino-americanos, era o controle das taxas de inflação e a busca pela estabilidade macroeconômica (PERES, 2006).

Ainda nessa perspectiva, a perda de competitividade do setor industrial brasileiro, ao longo dos anos 2000, começou a levantar debates e discussões sobre se a economia brasileira estava passando por um processo de desindustrialização, o qual pode ser entendido como a redução persistente da participação do emprego industrial relativamente ao emprego total, bem como queda da participação do setor industrial no PIB (ROWTHORN & RAMASWAMY, 1999; OREIRO & FEIJO, 2010; BRESSER-PEREIRA, 2011, 2019).

De acordo com Bresser-Pereira (2011), os países desenvolvidos, a partir de certo nível de renda *per capita*, começam a se desindustrializar devido à concorrência de países em que a mão de obra é mais barata. Como consequência, esses países deixam de produzir bens industriais, especialmente de baixa tecnologia, transferindo sua mão de obra para setores de serviços com maior intensidade tecnológica e níveis de renda e de valor adicionado *per capita* mais alto, portanto, com salários médios mais altos. Quando esse processo ocorre desta forma, a desindustrialização não é prejudicial. No entanto, em países como o Brasil, que têm uma renda *per capita* baixa, esse processo de transformação estrutural é prematuro.

Para Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi (2016), quando um país passa por um processo de desindustrialização, algumas medidas devem ser adotadas, tais como desvalorização cambial, política industrial ativa, maiores investimentos em infraestrutura e sofisticação produtiva, ou seja, uma maior diversificação da produção com ênfase em setores de média e alta intensidade tecnológica.

Os principais efeitos do processo de desindustrialização em países em desenvolvimento como o Brasil são a) queda na renda dos trabalhadores; b) especialização regressiva, com retorno às vantagens comparativas baseadas em recursos naturais (Teoria das Vantagens Comparativas); c) tendência a desequilíbrios externos; d) quedas nas taxas de investimento; e) queda no Produto Interno Bruto (PIB); f) aumento da importação de produtos industriais, sendo que as causas para tal processo estão relacionadas sobrevalorização cambial, abertura econômica, altas taxas de juros, infraestrutura inadequada e alto custo Brasil (CANO; 2012, 2014; BENJAMIM, 2015).

Uma das formas de combater o processo de desindustrialização é por meio de políticas industriais, cujos principais instrumentos são a isenção tributária, a oferta de juros subsidiados, a discricionariedade da estrutura de tarifas de importação, a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e medidas visando melhorar a infraestrutura e a redução de custos sistêmicos ou custos de transação (KUPFER, 2003; PACK & SAGGI, 2006; CORONEL, AZEVEDO & CAMPOS, 2014).

Desde 2000, três políticas industriais foram utilizadas para fomentar a competitividade do setor industrial brasileiro: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que deixou como legado apenas a criação de marcos regulatórios, como a Lei da Inovação e da Biossegurança; a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que tinha como foco os setores de média-alta e alta intensidade tecnológica e se mostrou totalmente ineficiente para esses setores; por fim, a Política Brasil Maior, também com foco nos setores de alta intensidade tecnológica, mas que não atingiu boa parte de suas metas e ainda teve forte relação com a crise macroeconômica iniciada em 2014 (SOARES, CORONEL & MARION FILHO, 2013; CORONEL, AZEVEDO & CAMPOS, 2014; NASSIF, 2019; STUMM, NUNES & PERISSINOTTO; 2019).

Padrão de especialização das exportações do Estado do Rio de Janeiro

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE, 2020), o Estado do Rio de Janeiro é o segundo estado brasileiro com maior participação no PIB, visto que, de 2007 a 2019, apresentou uma média de 11,74%.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC, 2020), em 2019, as exportações do Rio de Janeiro totalizaram US\$ 28,63 bilhões (2ª posição no ranking de exportação dos estados brasileiros, com uma participação de 12,70% nas exportações do país). No que tange às importações, o valor total foi de US\$ 21,21 bilhões (2ª posição nacional, com uma participação de 11,96%).

Ainda segundo os dados do MDIC (2020), em 2019, a China foi o principal destino das exportações do Estado do Rio de Janeiro, com um total de US\$ 13,58 bilhões, representando 47,43% das exportações totais, seguida pelos Estados Unidos, com US\$ 6,04 bilhões (21,08%), e a Holanda, com US\$ 1,64 bilhões (5,73%). Os principais produtos exportados e suas participações nas exportações totais foram petróleo com US\$ 19,31 bilhões (67,45%), motores e máquinas não elétricos com US\$ 1,63 bilhões (5,70%) e produtos semiacabados de ferro com US\$ 1,52 bilhões (5,31%).

Na Tabela 1, encontra-se a composição das exportações do Estado do Rio de Janeiro por setor de atividade econômica, de 2007 a 2019.

Tabela 1 – Composição das exportações e importações, e as taxas geométricas de crescimento do Estado do Rio de Janeiro por setor da atividade econômica – 2007-2019

| Exportação | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|-------|----------------------------|-------|---------------------|--------|--------------------|-------|--------------------|--------|
| Ano | Agropecuária | | Indústria de transformação | | Indústria extrativa | | Outros produtos | | Total | |
| | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % |
| 2007 | 0,01 | 0,04 | 5,25 | 36,75 | 8,41 | 58,84 | 0,62 | 4,37 | 14,30 | 100,00 |
| 2019 | 0,01 | 0,02 | 8,81 | 30,76 | 19,69 | 68,77 | 0,13 | 0,45 | 28,63 | 100,00 |
| variação | 0,00 | -0,02 | 3,55 | -6,00 | 11,28 | 9,93 | -0,49 | -3,92 | - | - |
| taxas geométricas de crescimento ² (%) | 7,61 | | 5,99 | | 2,92 | | -7,27 | | 3,74 | |
| Importação | | | | | | | | | | |
| Ano | Agropecuária | | Indústria de transformação | | Indústria extrativa | | Outros produtos | | Total | |
| | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % | Em bilhões de US\$ | % |
| 2007 | 0,27 | 2,26 | 6,70 | 56,24 | 4,93 | 41,39 | 0,01 | 0,11 | 11,91 | 100,00 |
| 2019 | 0,28 | 1,33 | 18,36 | 86,55 | 2,52 | 11,91 | 0,05 | 0,21 | 21,21 | 100,00 |
| variação | 0,01 | -0,94 | 11,66 | 30,31 | -2,40 | -29,48 | 0,03 | 0,10 | - | - |
| taxas geométricas de crescimento (%) | -0,82 | | 5,21 | | -9,12 | | 12,55 | | 1,35 | |

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados da MDIC (2020)

Pela análise da Tabela 1, observa-se uma redução de 6% na participação das exportações da indústria de transformação, passando de 36,75%, em 2007, para 30,76% em 2019. O setor extrativo apresentou aumento de 9,93%, os outros produtos apresentaram um declínio de 3,92 pontos percentuais e no setor agropecuário praticamente não houve alterações.

A análise da Tabela 1 demonstrou uma retração das importações da agropecuária e da indústria extrativa, mas, por outro lado, aumento das importações da indústria de transformação. Tais resultados vão ao encontro de estudos como os Marconi (2015), Bender Filho e Coronel (2017), Bresser-Pereira (2019) e também com o estudo feito pelo Banco Central do Brasil (BC, 2019) sobre penetração de importados e coeficiente de exportação da indústria de transformação, os quais apontaram que a sobrevalorização cambial do período foi um dos fatores que corroborou para o aumento das importações de produtos de maior valor agregado e também contribuiu para o processo de desindustrialização.

Enfim, uma análise dos dados esboçados anteriormente, por mais simples que seja, mostra um aumento das exportações da indústria extrativa do Estado do Rio de Janeiro, bem como decréscimo da participação de suas importações e da agropecuária e um aumento na participação das importações da indústria de transformação, o que tem forte relação com o câmbio apreciado e com a abertura econômica desordenada. A economia brasileira, a partir do Governo Collor, desde a década de 1990, não analisou detalhadamente as peculiaridades dos setores produtivos da economia brasileira, bem como as altas taxas de juros que inibem os investimentos internos e a infraestrutura inadequada, conforme autores como Coronel, Azevedo e Campos (2014), Peres et al. (2018) e Colombo, Felipe e Sampaio (2019).

METODOLOGIA

Modelo Analítico

O modelo Vetor Autorregressivo (VAR) é formado por um sistema de equações que permite investigar os efeitos das variáveis endógenas nelas mesmas, bem como o impacto causado pelas mudanças em uma variável nas demais e a quantidade de variância em cada variável que pode ser atribuída às alterações de cada variável nela mesma e nas demais (HAMILTON, 1994; BRANDT; WILLIAMS, 2007).

O modelo VAR, conforme Enders (2015), é expresso da seguinte forma:

$$Y_t = \beta_{10} - \beta_{12}Z_t + Y_{11}y_{t-1} + Y_{12}Z_{t-1} + \varepsilon_{yt} \quad (1)$$

$$Z_t = \beta_{20} - \beta_{21}y_t + Y_{21}y_{t-1} + Y_{22}Z_{t-1} + \varepsilon_{zt} \quad (2)$$

em que se assume que Y_t e Z_t são estacionários.

Com base nisso, infere-se que as variáveis influenciam mutuamente umas às outras, tanto em relação ao tempo t quanto à $t-1$. É por esse motivo que se utiliza o modelo VAR apenas quando há a confirmação de estacionariedade entre as séries, visto que, devido às variáveis contemporâneas Z_t e Y_t estarem individualmente correlacionadas com os erros ϵ_{y_t} e ϵ_{z_t} , esse modelo não pode ser estimado diretamente, tendo em vista que cada variável depende contemporaneamente uma da outra (HARRIS, 1995; SHUMWAY & STOFFER, 2006; LÜTKEPOHL, 2011).

Ainda nessa perspectiva, quando as variáveis forem não estacionárias, mas diferenciadas, estima-se um modelo de Vetor de Correção de Erros. Esse modelo torna-se necessário, pois permite a ligação entre os aspectos relacionados à dinâmica de curto e de longo prazo (HAMILTON, 1994; KOOP, 2006).

De acordo com Enders (2015) e Bueno (2015), em modelos de séries temporais, a primeira análise que deve ser feita é a determinação da ordem de integração das séries de interesse. Nesse sentido, utilizam-se os testes de raiz unitária de Dickey-Fuller Aumentado (DICKEY & FULLER, 1979; 1981) e Kwiatkowski, Phillips, Schmidt e Shin (KPSS, 1992). Esses testes permitem verificar a existência ou não de raízes unitárias nas séries temporais, ou seja, se as variáveis são ou não estacionárias.

Um processo estocástico pode ser considerado estacionário quando a sua média e a sua variância forem constantes ao longo do tempo e quando o valor da covariância entre dois períodos de tempo depende apenas da distância, do intervalo ou da defasagem entre os períodos de tempo, e não do próprio tempo em que a covariância é calculada. Em notação matemática, as propriedades do processo estocástico estacionário podem ser representadas por: (Média) $E(Y_t) = \mu$, (Variância) $\text{var}(Y_t) = E(Y_t - \mu)^2 = \sigma^2$ e (Covariância) $\gamma_k = E[(Y_t - \mu)(Y_{t+k} - \mu)]$. Um processo estocástico com as propriedades descritas anteriormente é conhecido, na literatura de séries temporais, como processo fracamente estacionário, ou estacionário em covariância, ou estacionário de segunda ordem, ou estacionário em sentido amplo. Um processo estocástico é fortemente estacionário quando todos os momentos de sua distribuição não variam ao longo do tempo (GREENE, 2008; BUENO, 2015.)

O teste ADF consiste na estimação da seguinte equação por Mínimos Quadrados Ordinários e pode ser expresso, conforme Enders (2015), da

$$\Delta y_t = \alpha_0 + \gamma y_{t-1} + \sum_{i=2}^p \beta_i \Delta y_{t-i+1} + \varepsilon_t \quad (3)$$

$$\text{com: } \gamma = -(1 - \sum_{i=1}^p \alpha_i) \text{ e } \beta_i = \sum_{j=i}^p \alpha_j,$$

em que:

α_0 é o intercepto;

γ descreve o comportamento da série temporal;

y representa a variável dependente;

Δ é a representação do operador de diferença; e

ε_t denota o erro, que se assume ser idêntica e independentemente distribuída.

A fim de determinar o número de defasagens utilizadas no teste para eliminar a autocorrelação residual, utiliza-se o menor valor do critério de Schwarz (SBC) (ENDERS, 2015).

O parâmetro de interesse nas regressões (sem intercepto e sem tendência; com intercepto; com intercepto e tendência) é γ , sendo que, se $\gamma = 0$, a série contém uma raiz unitária. Nesse teste, compara-se o resultado da estatística τ com os valores apropriados reportados por Dickey-Fuller para determinar a aceitação ou a rejeição da hipótese nula $\gamma = 0$. A hipótese nula será rejeitada se o valor calculado da estatística τ for maior do que o valor crítico de Dickey-Fuller, indicando que a série é estacionária; caso contrário, a série é não estacionária.

O KPSS é um teste alternativo ao ADF, sendo definido pelo procedimento de um teste de não estacionariedade contra a hipótese nula de estacionariedade, conforme Breitung, Brüggemann e Lütkepohl (2004) e Greene (2008), e pode ser formalmente expresso pela seguinte expressão:

$$y_t = \alpha + \beta t + \gamma \sum_{i=1}^t z_i + \varepsilon_t \quad (4)$$

$$y_t = \alpha + \beta_t + \gamma Z_t + \varepsilon_t$$

tendo as seguintes hipóteses:

H_0 : $\gamma = 0$, série é estacionária;

H_a : $\gamma \neq 0$, série é não estacionária.

Mesmo que as variáveis individualmente não sejam estacionárias, mas exista pelo menos uma combinação linear estacionária entre elas, há a possibilidade de que essas variáveis sejam cointegradas (AMISANO & GIANNINI, 1997; GREENE, 2008), ou seja, é possível verificar uma relação de equilíbrio de longo prazo entre elas, que pode ser estimada e analisada³. Dessa forma, para identificar o possível relacionamento de longo prazo entre as séries, utiliza-se o teste de cointegração elaborado por Johansen (1988).

Antes de fazer o teste de cointegração, estima-se um VAR auxiliar, visando à determinação do processo de determinação do número de defasagens ótimas, também chamados de *lags*. Entre os critérios mais utilizados na literatura econômica de séries temporais, destaca-se o Valor da Verossimilhança (LogL); p-valor do teste de Razão de Verossimilhança (LR); Erro de Predição Final (FPE); Critério de Informação de Akaike (AIC); Critério de Informação Bayesiano de Schwarz (BIC); e o Critério de Informação de Hannan & Quinn (HQC), conforme Lütkepohl (2007), Brooks (2008) e Bueno (2015).

O procedimento de Johansen (1988, 2014) considera que todas as variáveis são endógenas e sua utilização não é limitada pela existência de endogeneidade do regressor (relação causal no sentido da variável dependente para a variável explicativa). Esse procedimento utiliza Máxima Verossimilhança para estimar os vetores de cointegração e permite testar e estimar a presença de vários vetores de cointegração.

Conforme Johansen (2014), definido um vetor z_t de n variáveis potencialmente endógenas, é possível especificar o seguinte processo gerador, e modelar z_t como um Vetor Autorregressivo (VAR) irrestrito com k defasagens de z_t :

$$Z_t = A_1 Z_{t-1} + K + A_k Z_{t-k} + \varepsilon_t \quad (5)$$

em que: z_t é um vetor ($n \times 1$), A_i é uma matriz de parâmetros ($n \times n$) e $u_t \sim IID(\mu, \sigma^2)$.

Ainda conforme Johansen (2014), a Equação (5) pode ser reparametrizada em termos de um modelo Vetorial de Correção de Erro (VEC) esboçado como:

$$\Delta z_t = \Gamma_1 \Delta z_{t-1} + \dots + \Gamma_{k-1} \Delta z_{t-k+1} + \Pi z_{t-k} + \varepsilon_t \quad (6)$$

em que: $\Gamma_i = -(I - A_1 - \dots - A_i)$, ($i = 1, \dots, k-1$) e $\Pi = -(I - A_1 - \dots - A_k)$. O sistema contém informações de curto e longo prazo a mudanças de z_t , via estimativas de $\hat{\Gamma}_i$ e $\hat{\Pi}$, respectivamente, onde $\Pi = \alpha\beta'$, com α representando a velocidade de ajustamento ao desequilíbrio e β a matriz de coeficientes de longo prazo.

A importância do modelo de correção de erro reside no pressuposto de permitir a ligação entre aspectos relacionados à dinâmica de curto prazo com os de longo prazo (HAMILTON, 1994; LÜTKEPOHL 2007; 2011).

O número de vetores de cointegração depende do posto ou rank (r) da matriz Π . Em termos de vetores de cointegração, tem-se três possibilidades, conforme Enders (2015): se o posto de é completo, então as variáveis Y_t são

$I(0)$, ou seja, significa que qualquer combinação linear entre as variáveis é estacionária e o ajuste do modelo deve ser efetuado com as variáveis em nível; se o posto de Π é zero, então não há relacionamento de cointegração e o modelo deve ser ajustado com as variáveis em diferença e, quando Π tem posto reduzido, há r vetores de cointegração (HAMILTON, 1994).

Ainda segundo o autor citado anteriormente, o rank de uma matriz é igual ao número de raízes características estritamente diferentes de zero, que pode ser identificado por meio de dois testes estatísticos. O primeiro deles é o teste do traço, que testa a hipótese nula de que o número de vetores de cointegração distintos é menor ou igual a r contra a hipótese alternativa de que o número desses vetores é maior do que r , que pode ser definido por:

$$\lambda_{\text{trace}}(r) = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda'_i) \quad (7)$$

Em que

λ'_i = valores estimados das raízes características obtidos da matriz ;
 T = número de observações.

O segundo teste é o do máximo autovalor, que testa a hipótese nula de que o número de vetores de cointegração é r contra a hipótese alternativa de existência de vetores de $r + 1$ cointegração, podendo ser expresso da seguinte forma:

$$\lambda_{\text{max}}(r, r+1) = -T \ln(1 - \lambda'_{r+1}) \quad (8)$$

Verificada a cointegração entre as séries analisadas, estima-se o modelo VEC.

Posteriormente, fazem-se dois testes para verificar a presença de autocorrelação. Um deles é o teste de Portmanteau, o qual calcula as estatísticas *Box-Pierce* / *Ljung-Box* multivariadas para correlação serial residual até a defasagem especificada.

Box-Pierce (1970) desenvolveram uma estatística Q baseada na soma dos quadrados das autocorrelações. A estatística de Box-Pierce, $Q = T * \sum_{k=1}^q \rho_k^2$ comparada à distribuição Qui-quadrado com “ q ” graus de liberdade. Caso o resíduo seja um ruído branco, a estatística Q definida segue uma distribuição Qui-quadrado com “ q ” graus de liberdade.

Ljung-Box (1978), conhecido como teste de Box-Pierce modificado, também é utilizado para verificar se há falha de ajuste em um modelo temporal. O teste examina as “ n ” primeiras autocorrelações dos resíduos e, caso estas sejam pequenas, há indício de que não há falha no ajuste. A hipótese nula considera que as autocorrelações até o lag “ n ” são iguais a zero e a estatística do teste é dada por:

$$Q^* = T * (T - 2) \sum_k^n \frac{\hat{\rho}_k^2}{T - k} \quad (9)$$

onde $\hat{\rho}_k$ é a autocorrelação estimada dos resíduos na defasagem “k” e “n” o número de lags testado. O teste irá rejeitar a hipótese nula caso $Q^* > \chi_{1-\alpha; q}^2$, sendo $\chi_{1-\alpha; q}^2$ uma distribuição qui-quadrado com “q” graus de liberdade e nível de significância α .

O teste de Breusch (1978) e Godfrey (1978), também conhecido como teste LM (*Lagrange Multiplier*) para autocorrelação, testa a hipótese nula de ausência de autocorrelação até a defasagem p . Após definir o modelo e estimar seus coeficientes, o teste consiste em efetuar uma regressão do resíduo contra o próprio resíduo defasado no tempo e as variáveis explicativas, de acordo com a Equação (10):

$$\hat{u}_t = \alpha_0 + \alpha_1 x_t + \hat{\rho}_1 \hat{u}_{t-1} + \hat{\rho}_2 \hat{u}_{t-2} + \dots + \hat{\rho}_p \hat{u}_{t-p} + v_t \quad (10)$$

onde os últimos termos $\hat{u}_{t-1}, \hat{u}_{t-2}, \dots, \hat{u}_{t-p}$ são os resíduos estimados pela equação do modelo adotado.

Visando responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos do presente trabalho, estimou-se um modelo econométrico com a indústria de transformação como variável dependente, baseados nos estudos de Veríssimo (2010), Veríssimo e Araújo (2016) e Souza e Veríssimo (2019).

As variáveis utilizadas para o ajuste do modelo foram:

INDTRANSF: exportações da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro (RJ);

CAMBIO: taxa de câmbio efetiva real – exportações – Índice de Preços (IPA);

COM: índice de preços das *commodities*; e

ABERT: coeficiente do grau de abertura comercial – soma das exportações e importações totais em relação ao PIB do Estado do Rio de Janeiro (proxy para avaliar se a abertura comercial favoreceu a substituição da produção industrial interna por importações).

Os dados para estimação dos parâmetros foram coletados nos seguintes sites: no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC, 2020), para as variáveis exportações do Estado do Rio de Janeiro, da indústria da transformação; no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2019), para a variável taxa de câmbio – real efetiva - IPA – exportações - (em reais por dólares – R\$/ US\$); no *International Monetary Fund* – IMF (2020), para a variável índice de preços das *commodities*; e no MDIC (2020) e no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2020), para a variável coeficiente de abertura comercial do Estado do Rio de Janeiro (somatório das importações

e exportações totais, dividido pelo somatório do PIB dessa região). O período analisado foi o de fevereiro de 2007 a dezembro de 2019, com cotações mensais, totalizando 155 observações.

Convém destacar que esse período compreende o início do II Governo Lula, quando as *comodities* tiveram um aumento expressivo em suas exportações – a crise do *subprime* –, e os Governos Dilma I, Dilma II e Temer, sendo que os dois últimos enfrentaram uma forte restrição macroeconômica, a qual afetou as exportações brasileiras e contribuiu para um quadro de estagnação econômica.

Tabela 2 – Variáveis utilizadas no modelo e as respectivas siglas

| Variável | Sigla |
|---|------------------------|
| Exportações da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro | INDTRANSF ¹ |
| Taxa de câmbio efetiva real - IPA | CAMBIO |
| Índice de preços das <i>comodities</i> | COM |
| Coefficiente de abertura comercial do Estado do Rio de Janeiro | ABERT |

Fonte: Organização dos autores

Na Tabela 2, encontra-se um resumo das variáveis que foram utilizadas no modelo.

A série exportações da indústria da transformação do Estado do Rio de Janeiro (INDTRANSF) foi dessazonalizada pelo método *Seasonal-trend Decomposition – STL* do software *Eviews 11*. A seguir, foi aplicado o logaritmo neperiano sobre todas as séries e seus nomes foram alterados acrescentando um ‘L’ no início.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Testes de raiz unitária

Para dar início à estimação dos parâmetros dos modelos econométricos, foram realizados os testes de estacionariedade: ADF – Dickey-Fuller Aumentado; e KPSS – Kwiatkowski, Philips, Schmidt e Shin. Os resultados estão expostos nas Tabelas 3 e 4.

Com base na Tabela 3, observa-se que as séries das exportações da indústria de transformação (LINDTRANSF) e coeficiente de abertura comercial (LABERT) foram estacionárias em nível, com 5% de significância para o teste ADF, e a série índice de preços das *comodities* (LCOM) foi estacionária em nível, com 5% de significância para o teste KPSS; já as demais variáveis não foram estacionárias em nível. Por outro lado, os resultados da Tabela 4 indicaram, em ambos os testes, efetuada a primeira diferença, que as séries foram estacionárias, com 5% de significância.

Tabela 3 – Testes de raiz unitária em nível aplicados nas séries mensais das exportações do Estado do Rio de Janeiro da indústria de transformação (US\$), taxa de câmbio efetiva real (R\$/ US\$), índice de preços das *commodities* e coeficiente de abertura comercial no período de fevereiro de 2007 a dezembro de 2019

| Séries | Teste ADF | | | Teste KPSS | | |
|------------|-----------|----------------------|-----|------------|----------------------|-----|
| | Modelo | Estatística de teste | | Modelo | Estatística de teste | |
| LINDTRANSF | constante | -5.446715 | *** | constante | 0.992521 | *** |
| LCAMBIO | constante | -1.767729 | ns | constante | 0.819084 | *** |
| LCOM | constante | -2.240245 | ns | constante | 0.462059 | * |
| LABERT | constante | -3.122869 | ** | constante | 0.823113 | *** |

Nota 1: *** significativo a 1%; ** significativo a 5%; * significativo a 10%; ns não significativo

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Tabela 4 – Testes de raiz unitária em primeira diferença aplicados nas séries mensais das exportações do Estado do Rio de Janeiro da indústria de transformação (US\$), taxa de câmbio efetiva real (R\$/ US\$), índice de preços das *commodities* e coeficiente de abertura comercial no período de fevereiro de 2007 a dezembro de 2019

| Séries | Teste ADF | | | Teste KPSS | | |
|------------|-----------|----------------------|-----|------------|----------------------|----|
| | Modelo | Estatística de teste | | Modelo | Estatística de teste | |
| LINDTRANSF | constante | -12.46354 | *** | constante | 0.063284 | ns |
| LCAMBIO | constante | -9.506372 | *** | constante | 0.164818 | ns |
| LCOM | constante | -7.285963 | *** | constante | 0.103813 | ns |
| LABERT | constante | -13.61193 | *** | constante | 0.126634 | ns |

Nota 1: *** significativo a 1%; ** significativo a 5%; * significativo a 10%; ns não significativo

Nota 2: Modelo com constante

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Efetuados os testes de estacionariedade e identificada a ordem de integração, a próxima etapa consistiu em analisar individualmente a dinâmica das exportações da indústria da transformação do Estado do Rio de Janeiro.

A fim de estimar os parâmetros do modelo econométrico que permitiu analisar as relações entre a indústria de transformação (em US\$), com taxa de câmbio efetiva real (R\$/ US\$), índice de preços das *commodities* e coeficiente de abertura comercial, realizou-se o teste de cointegração de Johansen. Porém, para realizar esse teste, foi necessário, primeiramente, estimar um modelo VAR Auxiliar (Tabela 5). Para isso, foi essencial definir previamente o número ótimo de defasagens, por meio de um teste que permite identificar o comprimento dos *lags*.

Com base nos dados da Tabela 5, foi possível indicar que o número de defasagens é de três a serem incluídas no VAR, visto que, dos cinco critérios considerados, três indicaram o mesmo número de defasagens do VAR auxiliar.

Após determinados os números de defasagens do modelo, procedeu-se ao teste de cointegração de Johansen, que permite demonstrar a existência, ou

não, de relações de longo prazo entre as variáveis. Os resultados do teste do autovalor e do teste do traço estão esboçados na Tabela 6.

O teste de cointegração de Johansen revelou que a hipótese nula de que não há nenhum vetor de cointegração deve ser rejeitada ao nível de 5% para a estatística do traço e para a estatística do máximo autovalor. Além disso, o vetor de correção de erros que mais se ajustou foi o modelo 1 do sumário do teste, com as variáveis em nível sem tendência determinística e as equações de cointegração sem interceptos.

De acordo com a Tabela 7, que apresenta o vetor de cointegração (normalizado), todos os coeficientes estimados foram significativos ao nível de 1%.

Tabela 5 – Critério de defasagem do VAR auxiliar para a indústria da transformação

| Defasagem | LogL | LR | FPE | AIC | SC | HQ |
|-----------|----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| 1 | 571.8506 | NA | 9.02e-09 | -7.172266 | -6.858106 | -7.044661 |
| 2 | 612.2847 | 76.69439 | 6.58e-09 | -7.487545 | -6.859225* | -7.232335* |
| 3 | 632.4580 | 37.22300* | 6.24e-09* | -7.541394* | -6.598914 | -7.158579 |
| 4 | 639.9625 | 13.45966 | 6.98e-09 | -7.431774 | -6.175134 | -6.921355 |

Nota 1: Valor da verossimilhança (LogL); p-valor do teste de razão de verossimilhança (LR); Erro de Predição Final (FPE); Critério de Informação de Akaike (AIC); Critério de Informação Bayesiano de Schwarz (BIC); e o Critério de Informação de Hannan & Quinn (HQ). Nota 2: *indica a defasagem ótima (n) definida pelo critério.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Tabela 6 – Teste de cointegração de Johansen para a indústria da transformação

| | Estatística do Traço | | Estatística do Máximo Autovalor | |
|------------|----------------------|---------|---------------------------------|---------|
| | Calculado | P-valor | Calculado | P-valor |
| $R^2=0$ | 45.36652** | 0.0138 | 30.94331*** | 0.0052 |
| $R \leq 1$ | 14.42321 | 0.5021 | 8.398597 | 0.6619 |
| $R \leq 2$ | 6.024608 | 0.4330 | 5.863216 | 0.3655 |
| $R \leq 3$ | 0.161392 | 0.7397 | 0.161392 | 0.7397 |

Nota: *** significativo a 1%; ** significativo a 5%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Tabela 7 – Estimativa do vetor de cointegração (normalizado) – indústria da transformação

| LINDTRANSF (-1) | LCAMBIO (-1) | LCOM (-1) | LABERT (-1) |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|
| 1,0000 | -1.339097*** | -2.008506*** | +1.450178*** |
| | (0.39113) | (0.23248) | (0.34944) |
| | [-3.42367] | [-8.63933] | [4.14999] |

Nota 1: LINDTRANSF = logaritmo neperiano das exportações da indústria de transformação (US\$); LCAMBIO = logaritmo neperiano da taxa de câmbio efetiva real (R\$/ US\$); LCOM = logaritmo neperiano do índice de preços das commodities; LABERT = logaritmo neperiano do coeficiente de abertura comercial. Nota 2: os valores entre parênteses referem-se ao erro padrão, e os entre colchetes, à estatística t. Nota 3: *** significativo a 1%; ** significativo a 5%.

Na Equação (11), é apresentado o vetor de cointegração (normalizado), indicando o relacionamento de longo prazo entre as variáveis com as respectivas elasticidades.

$$LINDTRANSF_t = +1,34 LCAMBIO_t + 2,01 LCOM_t - 1,45 LABERT_t \quad (11)$$

De acordo com a Equação (11), verifica-se que um aumento de 1% na taxa de câmbio efetiva real (R\$/ US\$), ou seja, uma desvalorização cambial, ocasiona um aumento de 1,34% nas exportações da indústria de transformação do Estado do Rio de Janeiro. Esse resultado vai ao encontro dos estudos de Bresser-Pereira (2012; 2019), Cano (2012), Veríssimo e Araújo (2016), Teixeira, Coronel e Oreiro (2019) e Copetti e Coronel (2020b), dentre outros economistas do Novo Desenvolvimentismo, que demonstraram empiricamente a importância da desvalorização cambial visando fomentar as exportações da indústria de transformação e estancar o processo de desindustrialização.

Ainda, de acordo com a Equação (11), o aumento de 1% no índice de preços das *commodities* ocasiona um acréscimo de 2,01% nas exportações da indústria da transformação do Estado do Rio de Janeiro. Esse resultado também foi encontrado por Veríssimo e Araújo (2016), que analisaram o processo de desindustrialização no Estado de Minas Gerais, por Souza e Veríssimo (2019), que analisaram o processo de desindustrialização na Região Sudeste do país e encontraram resultados positivos para os Estados de Minas Gerais e São Paulo. Conforme os autores, para Minas Gerais, uma possível explicação está relacionada às características de sua indústria baseada em recursos naturais e trabalho. Copetti e Coronel (2020a; 2020b), que analisaram o processo de desindustrialização dos Estados de Santa Catarina e Paraná, também corroboraram este resultado.

Também foi possível inferir, com base na Equação 11, que o aumento de 1% no coeficiente de abertura comercial ocasiona uma redução de 1,45% nas exportações da indústria da transformação do Estado do Rio de Janeiro. Esse resultado vai ao encontro dos estudos sobre desindustrialização de Palma (2005), Cano (2012), Bresser-Pereira (2019) e Copetti e Coronel(2020a; 2020b), dentre outros, que demonstraram a forma desordenada com que foi feita a abertura comercial no país.

Com a finalidade de diagnóstico do modelo, foram realizados dois testes de correlação serial para os resíduos, cujos resultados encontram-se na Tabela 8.

Com base na análise dos dados apresentados na Tabela 8, o teste, com até doze defasagens, indicou que não existem problemas de correlação serial, com 5% de significância. Dessa forma, os resultados de diagnóstico do modelo estimado são válidos e apresentam um relacionamento correto e confiável entre as variáveis em questão.

Para a análise da dinâmica das variáveis do modelo, foi utilizado um instrumento proporcionado pelo modelo VAR/VEC, que é a decomposição da variância dos erros de previsão.

Na Tabela 9, apresentam-se os resultados relativos à decomposição da variância dos erros de previsão para as exportações da indústria da transformação.

Os resultados da decomposição da variância dos erros de previsão das exportações da indústria da transformação (LINDTRANSF), apresentados na Tabela 9, mostram que, decorridos 24 meses após um choque não antecipado sobre essa variável, 63,60% de seu comportamento devem-se a ela própria, sendo que os 36,40% restantes são atribuídos às demais variáveis, 3,22% à taxa de câmbio efetiva real (LCAMBIO), 10,41% ao índice de preços das *commodities* (LCOM) e 22,77% ao coeficiente de abertura comercial (LABERT).

Tabela 8 – Testes de correlação serial para os resíduos do modelo VEC

| Defasagens | Teste de Portmanteau | | | | Teste LM | |
|------------|----------------------|---------|-------------|---------|----------|---------|
| | Est. Q | p-valor | Est Ajust.Q | p-valor | Est. LM | p-valor |
| 1 | 0.998841 | --- | 1.005327 | --- | 25.55608 | 0.0606 |
| 2 | 4.046657 | --- | 4.092984 | --- | 20.83249 | 0.1850 |
| 3 | 11.65417 | --- | 11.85064 | --- | 22.87200 | 0.1172 |
| 4 | 26.38101 | 0.5521 | 26.96760 | 0.5200 | 25.58439 | 0.0602 |
| 5 | 38.12124 | 0.7207 | 39.09917 | 0.6813 | 12.15922 | 0.7329 |
| 6 | 61.13647 | 0.4349 | 63.04118 | 0.3693 | 24.27700 | 0.0836 |
| 7 | 74.35325 | 0.5320 | 76.88309 | 0.4501 | 14.41744 | 0.5676 |
| 8 | 88.65195 | 0.5795 | 91.95995 | 0.4816 | 15.19689 | 0.5103 |
| 9 | 109.3891 | 0.4445 | 113.9754 | 0.3283 | 21.75480 | 0.1513 |
| 10 | 117.2175 | 0.6540 | 122.3437 | 0.5252 | 8.323190 | 0.9387 |
| 11 | 126.7464 | 0.7818 | 132.6005 | 0.6592 | 9.737105 | 0.8800 |
| 12 | 133.5797 | 0.9028 | 140.0073 | 0.8160 | 7.458646 | 0.9634 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

Tabela 9 – Resultados da decomposição da variância dos erros de previsão em porcentagem para as variáveis LINDTRANSF, LCAMBIO, LCOM e LABERT no período de fevereiro de 2007 a dezembro de 2019

| Variável | Período (meses) | LINDTRANSF | LCAMBIO | LCOM | LABERT |
|------------|-----------------|------------|----------|----------|----------|
| LINDTRANSF | 1 | 100.0000 | 0.000000 | 0.000000 | 0.000000 |
| | 6 | 87.72940 | 1.362127 | 4.611033 | 6.297439 |
| | 12 | 76.37689 | 2.147635 | 7.514042 | 13.96143 |
| | 18 | 68.94272 | 2.771733 | 9.198073 | 19.08747 |
| | 24 | 63.60146 | 3.220375 | 10.40668 | 22.77149 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da pesquisa

CONCLUSÕES

O presente trabalho visava responder se está ocorrendo um processo de desindustrialização no Estado do Rio de Janeiro, e, neste sentido, utilizou-se de revisão bibliográfica, análise estatística e da estimação de um modelo econométrico VEC.

Os resultados indicaram que a participação das exportações do setor extrativo, de 2007 a 2019, aumentou, e a da indústria de transformação apresentou redução. Além disso, o Estado do Rio de Janeiro aumentou as importações da indústria de transformação e diminuiu as importações da agropecuária e indústria extrativa, o que é um forte indício de uma mudança no seu perfil produtivo e pode caracterizar-se como um indício de desindustrialização.

Em relação à análise econométrica, constatou-se que a desvalorização cambial estimula as exportações da indústria de transformação. A abertura comercial mostrou-se extremamente nociva às exportações da indústria de transformação. A variável índice de preço das *commodities* apresentou sinal contrário ao esperado, contudo uma possível explicação para isso está relacionada ao perfil e à estrutura das exportações do estado.

Com este trabalho, avançou-se no sentido de estudar o processo de desindustrialização para o Estado do Rio de Janeiro; contudo, não se pode generalizar os resultados para os demais estados brasileiros. Além disso, uma limitação do trabalho está relacionada às variáveis macroeconômicas utilizadas, ou seja, utilizou-se apenas três, as mais utilizadas na literatura econômica e nos trabalhos sobre desindustrialização. Contudo isto, de uma certa forma, limita um pouco a análise, visto que não contempla uma análise com maior acuidade sobre este processo.

Nesse sentido, sugere-se, para estudos futuros, a incorporação de outras variáveis macroeconômicas, bem como a estimação através de dados em painel com efeitos fixos e aleatórios, bem como a utilização de Modelos de Equilíbrio Geral Computável (MEGC), os quais são ferramentas que contribuem para verificar como o processo de desindustrialização influencia nos níveis de bem-estar da população, no Produto Interno Bruto (PIB), bem como nos fluxos econômicos e nas finanças públicas dos estados em análise.

Notas

¹ Este trabalho contou com aporte da FAPERGS e do CNPq, através do Edital Universal-2018.

² Segundo Greene (2008), a taxa geométrica de crescimento da variável Y pode ser descrita por: $\ln Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + u_t$, representando a função log-linear teórica para a taxa de crescimento "t", onde u_t é um termo de erro aleatório, β_2 é a taxa de crescimento instantânea (em um ponto do tempo), e a taxa de crescimento composta (no decurso de um período) é calcula por $[\exp(\beta_2) - 1] \times 100$.

³ Engle e Granger (1987) mostram que, se todas as séries de interesse possuem a mesma ordem de integração $I(d)$ e existe um vetor α , com $\alpha \neq 0$, em que a combinação linear dessas variáveis seja de ordem $d - b$, $Z_t = \alpha' X_t \sim I(d - b)$, $b > 0$, pode-se afirmar que X_t é um vetor de variáveis cointegradas denotadas por $X_t \sim CI(d, b)$.

⁴ Todas as séries foram transformadas em logaritmo natural com o intuito de normalizar os desvios.

⁵ Indica o número de vetores de cointegração.

Referências

ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AMISANO, G. & GIANNINI, C. *Topics in structural VAR econometrics*. 2. ed. Berlin: Springer-Verlag, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BC). *Penetração de importados e coeficiente de exportação da indústria de transformação*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3rC8CPP>. Acesso em: 21 de nov. 2019.

BARROS, O. De & PEREIRA, R. R. Desmistificando a tese de desindustrialização: reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais. In: BARROS, O. de; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Brasil Globalizado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BENDER FILHO, R. ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

AMISANO, G & GIANNINI, C. *Topics in structural VAR econometrics*. 2. ed. Berlin: Springer-Verlag, 1997.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BC). *Penetração de importados e coeficiente de exportação da indústria de transformação*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3zFTy6y>. Acesso em: 21 de nov. 2019.

BARROS, O. De & PEREIRA, R. R. Desmistificando a tese de desindustrialização:

reestruturação da indústria brasileira em uma época de transformações globais. In: BARROS, O. de; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Brasil Globalizado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BENDER FILHO, R. & CORONEL, D. A. Desindustrialização na economia gaúcha: evidências a partir de indicadores de orientação externa. In: CALANDRO, M. L.; MIEBACH, A. D.; ALVIM, A. M. (Org.). *Inovação, sustentabilidade e desenvolvimento no RS*. Porto Alegre: FEE, 2017.

BENJAMIN, C. Desindustrialização: pode o Brasil sobreviver sem um expressivo setor industrial? *Boletim Conjuntura Brasil*, Fundação João Mangabeira, n. 2, out. 2015.

BONELLI, R. & PESSOA, S. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência*. Centro de Desenvolvimento Econômico, FGV, 2010. (Texto para Discussão). Disponível em: <https://bit.ly/373DjUv>. Acesso em: 04 maio 2017.

BONELLI, R.; PESSOA, S. & MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, E. & BOLLE, M. B. (Org.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BOX, G. E. P. & PIERCE, D. A. Distribution of residual autocorrelations in autoregressive integrated moving average time series models. *Journal of the American Statistical Association*, v. 65, n. 332, pp. 1509-1526, 1970.

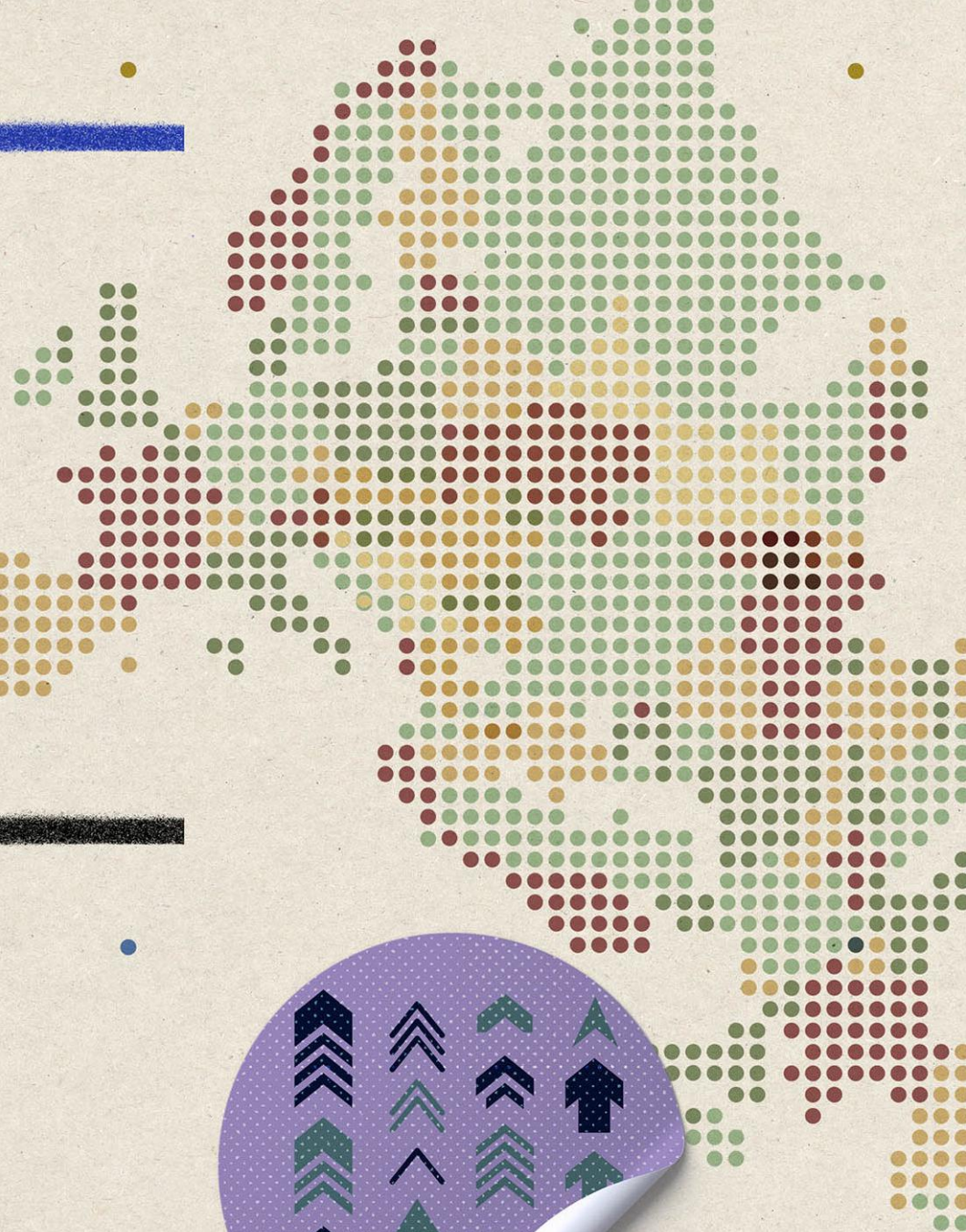
- BRANDT, P. T. & WILLIAMS, J. T. *Multiple Time Series Models*. California: Sage, 2007.
- BREITUNG, J; BRÜGGEMANN, R. & LÜTKEPOHL, H. Structural vector autoregressive modeling and impulse responses. In: LÜTKEPOHL, H. & KRÄTZIG, M. (Ed.). *Applied time series econometrics*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- BROOKS, C. *Introductory Econometrics for Finance*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Getúlio Vargas: o estadista, a nação e a democracia*. 2009a Disponível em: <https://bit.ly/3yaZrrZ>. Acesso em: 15 fev. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Globalização e competição: porque alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009b.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento*. 2011. Disponível em: <https://bit.ly/3rEEROX>. Acesso em: 3 jun. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desproteccionismo e desindustrialização*. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/37juuX3>. Acesso em: 10 de out. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *40 anos de desindustrialização*. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3y9emDh>. Acesso em: 03 nov. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, L C; OREIRO, J L. & MARCONI, N. *Macroeconomia desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Campus. 2016.
- BREUSCH, T. S. Testing for autocorrelation in dynamic linear models. *Australian Economic Papers*, v. 17, 1978.
- BUENO, R. L. S. *Econometria de séries temporais*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- CANO, W. A desindustrialização no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 21, Número Especial, pp. 831-851, 2012.
- CANO, W. (Des)Industrialização e (Sub)Desenvolvimento. *Cadernos do desenvolvimento*, v. 9, n. 15, pp. 139-174, 2014.
- COLOMBO, A. O.; FELIPE, E. S. & SAMPAIO, D. A desindustrialização no Brasil: um processo, várias vertentes. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. *Anais...* Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2019.
- COPETTI, L. S. & CORONEL, D. A. Perfil industrial das exportações do estado de santa catarina e a hipótese de desindustrialização. *Revista Eletrônica do Alto Vale do Itajaí – REAVI*, v. 9, n. 15, pp. 96-119, 2020a.
- COPETTI, L. S. & CORONEL, D. A. Perfil industrial das exportações do estado do Paraná e a hipótese de desindustrialização. In: XVIII ENABER - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2020, Encontro Virtual. *Anais do XVIII ENABER - Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*. v. 1. pp. 1-20, 2020b.
- CORONEL, D. A. *Impactos da política de desenvolvimento produtivo na economia brasileira*. Curitiba: Prismas, 2013.
- CORONEL, D. A. Processo de desindustrialização da Economia Brasileira e possibilidades de reversão. *Revista de Economia e Agro-negócio*, v. 17, n.3 pp. 389-398, 2019.
- CORONEL, D. A. *Análise do processo de desindustrialização na Região Sudeste do Brasil: uma abordagem por meio de econometria de séries temporais*. Monografia (Especialização em Estatística e Modelagem Quantitativa) – Universidade Federal de Santa Maria, 2020.
- CORONEL, D. A.; AZEVEDO, A. F. Z. De & CAMPOS, A. C. Política industrial e desenvolvimento econômico: a reatualização de um debate histórico. *Revista de Economia Política*, v. 34, n. 1, pp. 103-119, 2014.
- DICKEY, D. A. & FULLER, W. A. Distribution of the estimators for autoregressive time series with a unit root. *Journal of the American Statistical Association*, v. 74, n. 366, pp. 427-431, 1979.

- DICKEY, D. A. & FULLER, W. A Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. *Econometrica*, v. 49, n. 4, pp. 1057-1073, 1981.
- ENDERS, W. *Applied Econometric Time Series*. 4. ed. Nova Jersey: Wiley, 2015.
- ENGLE, R. F. & GRANGER, C. W. Co-integration and error-correction: representation, estimation and testing. *Econometrica*, Chicago, v. 55, n. 2, pp. 251-276, 1987.
- FERREIRA, P. C. & HAMDAN, G. Política industrial no Brasil: ineficaz e regressiva. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, pp. 305-316, 2003.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE ESTUDOS DO COMÉRCIO EXTERIOR (FUNCEX). *Estatísticas*. Disponível em: <https://bit.ly/2WmXFG9>. Acesso em: 18 ago. 2019.
- GELATTI, E. et al. Desindustrialização no Brasil: uma análise à luz das exportações e importações - 1997 a 2018. In: SALÃO DO CONHECIMENTO - BIOECONOMIA: DIVERSIDADE E RIQUEZA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - UNIJUÍ - XXIV Jornada de Pesquisa, 2019, Panambi-RS-Brasil. *Anais...* Panambi-, 2019.
- GODFREY, L. G. Testing against general autoregressive and moving average error models when the regressor includes lagged dependent variables. *Econometrica*, v. 46, n. 6, pp. 1293-1302, 1978.
- GREENE, W. H. *Econometrics Analysis*. 6. ed. New Jersey: Pearson Education, 2008.
- HAMILTON, J. D. *Time series analysis*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.
- HARRIS, R.I.D. *Using cointegration analysis in econometric modelling*. London: Prentice Hall-Harvester Wheatsheaf, 1995.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. IPEA. *Macroeconômico*. Disponível em: <https://bit.ly/2ViuU7>. Acesso em: 14 jul. 2019.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. *Primary commodity price system*. Disponível em: <https://bit.ly/3i6nwKY>. Acesso em: 02 jun. 2020.
- JANK, M. S. et al. Exportações: existe uma "doença brasileira"? In: BARROS, O. de; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Brasil Globalizado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- JOHANSEN, S. Statistical analysis of cointegration vectors. *Journal of Economic Dynamic and Control*, v. 12, n. 2-3, pp. 231-254, 1988.
- JOHANSEN, S. Time series cointegration. *Creates Research Paper*, n. 38, 2014.
- KALDOR, N. A model of economic growth. *Economic Journal*, v. 67, n. 268, pp. 591-624, 1957.
- KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- KALDOR, N. Causes of the low rate of growth of the United Kingdom. *Further Essays in Economic, Growth*, London Duckworth, 1978.
- KOOP, G. *Analysis of financial data*. New Jersey: John Wiley & Sons Ltd, 2006.
- KWIAKOWSKI, D. et al. Testing the alternative of stationary against the alternative of a unit root: how sure are we that economic time series have a unit root? *Journal of Econometrics*, v. 54, p. 159-178, 1992.
- KUPFER, D. Política industrial. *Econômica*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, 2003.
- LIBÂNIO, G.; MORO, S. & LONDE, A. C. Qualidade das exportações e crescimento econômico nos anos 2000. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA-ANPEC, 42. *Anais...* Natal, 2014.
- LJUNG, G. M. & BOX, G. E. P. On a measure of lack of fit in time series models. *Biometrika*, v. 65, n. 2 pp. 297-303, 1978.
- LÜTKEPOHL, H. *New introduction to multiple time series analysis*. New York: Springer, 2007.
- LÜTKEPOHL, H. Vector autoregressive models. *EUI Working Paper*, n.30, 2011.
- MARCONI, N. A doença holandesa e o valor da taxa de câmbio. In: OREIRO, J. L.; DE PAULA, L. F. de. & MARCONI, N. (Org.). *A teoria econômica na obra de Bresser-Pereira*. Santa Maria: Ed. UFSM, 2015.

- MATTEI, L. & SCARAMUZZI, T. A taxa de câmbio como instrumento do desenvolvimento econômico. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 4, p. 726-747, 2016.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MIDIC). *Secretaria de Comércio Exterior (SECEX)*. Disponível em: <https://bit.ly/3loY00f>. Acesso em: 31 dez. 2018.
- NASSIF, A. Política industrial e desenvolvimento econômico: teoria e propostas para o Brasil na era da economia digital. In: FEIJÓ, C. & ARAÚJO, E. (Orgs.). *Macroeconomia moderna: lições de Keynes para economias em desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2019.
- OREIRO, J. L. & FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. *Industry and entrepreneurship*. Disponível em: <https://bit.ly/3rECaFD>. Acesso em: 28 out. 2019.
- PALMA, J. G. Four sources of deindustrialization and a new concept of the Dutch disease. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Beyond Reforms*. Palo Alto: Stanford University Press, 2005.
- PACK, H. & SAGGI, K. Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer*, v. 21, n. 2, p. 267-297, 2006.
- PEREIRA, W. M. & CARIO, S. A. F. Indústria, desenvolvimento econômico e desindustrialização: sistematizando o debate no Brasil. *Economia e Desenvolvimento*, v. 29, n.1, p. 587-609, 2017.
- PERES, W. The slow comeback of industrial policy in Latin America and the Caribbean. *CEPAL Review*, Chile, v. 88, n. 1, p. 71-88, 2006.
- PERES, S.C. et al. Uma investigação sobre os determinantes da desindustrialização: teorias e evidências para países desenvolvidos e em desenvolvimento (1970-2015). In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUDESTE (ANPEC-SUL), 21, 2018, Curitiba-PR-Brasil. *Anais...* 2018.
- PINHEIRO, M. C. et al. *Porque o Brasil não precisa de política industrial*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. (Texto para discussão 644).
- PINTO, N. G. M. ; SILVA, M. L. & CORONEL, D. A. O processo de desindustrialização: um levantamento sobre a produção científica na base do Scopus. *Revista de Administração da UEG*, v. 6, n. 3, pp. 78-88, 2015.
- POCHMANN, M. *Brasil sem industrialização: a herança renunciada*. Ponta Grossa: Editora da UEPG, 2016.
- REINERT, E. S. *Como os países ricos ficaram ricos... e porque os países pobres continuam pobres*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- RODRIG, D. Premature deindustrialization. *Journal of Economic Growth*, v. 21, pp. 1-33, 2016.
- ROWTHORN, R. & RAMASWAMY, R. *Growth, trade and deindustrialization*. Washington: International Monetary Fund Staff Papers, v. 46, n. 1, 1999.
- SHUMWAY, R. H. & STOFFER, D. S. *Times series analysis and its applications with R examples*. New York: Springer, 2006.
- SILVA, J.A. A desindustrialização na Região Sudeste. *Cadernos Metropolitanos*, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 531-550, 2019.
- SILVA, M. L. et al. *O setor industrial brasileiro frente à integração econômica*. Belo Horizonte: Poisson, 2019.
- SOARES, C. S.; CORONEL, D. A. & MARION FILHO, P. J. A recente política industrial brasileira: da política de desenvolvimento Produtivo ao Plano Brasil Maior. *Perspectivas Contemporâneas*, v. 8, n. 1, pp. 1-20, 2013.
- SONAGLIO, C. M. et al. Evidências de desindustrialização no Brasil: uma análise com dados em painel. *Economia Aplicada*, v. 14, n.4, pp. 347-372, 2010.

- SOUZA, I. E. & L. De & VERÍSSIMO, M. P. Produção e emprego industrial nos estados brasileiros: evidências de desindustrialização. *Nova Economia (UFMG)*, v. 29, n. 1, pp. 75-101, 2019.
- SQUEFF, G. C. *Desindustrialização: luzes e sombras no debate brasileiro*. Brasília: IPEA, 2012. (Texto para discussão 1747).
- STRACK, D. & AZEVEDO, A. F. Z. A doença holandesa no Brasil: sintomas e efeitos. *Economia e Desenvolvimento*, v. 24, n. 2, pp. 68-91, 2012.
- STUMM, M. G.; NUNES, W. & PERISSINOTTO, R. Ideias, instituições e coalizões: as razões do fracasso da política industrial lulista. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 4, pp. 736-754, 2019
- SZIRMAI, A. Industrialisation as an engine of growth in developing countries, 1950-2005. *Structural change and economic dynamics*, v. 23, n. 4, pp. 406-420, 2012.
- TEIXEIRA, F. O. et al. Grau de especialização da cesta de exportações e sua relação com o crescimento econômico dos estados brasileiros. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUDESTE (ANPEC-SUL), 21., 2018, Curitiba-PR-Brasil. *Anais*, 2018.
- TEIXEIRA, F. O. CORONEL, D. A. & OREIRO, J. L. principais determinantes do comportamento e da intensidade tecnológica das exportações brasileiras. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA. *Anais*. Campinas (SP) IE-UNICAMP, 2019.
- VERÍSSIMO, M. P. *Doença holandesa no Brasil: Ensaio sobre taxa de câmbio, perfil exportador, desindustrialização e crescimento econômico*. 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, 2010.
- VERÍSSIMO, M. P. & ARAÚJO, S. C. Perfil Industrial de Minas Gerais e a hipótese de desindustrialização estadual. *Revista Brasileira de Inovação*. Campinas, v. 15, n.1, pp. 113-138, jan./jun. 2016.





A estratégia regional fronteiriça frente às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

The border region strategy in the face of the guidelines of the PDFF (a governmental program dedicated to developing the border area of Brazil)

Dianine Censon* | Elaine da Silveira Leite**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.017>

Recebido em 24 de junho de 2020. Aceito em 13 de maio de 2021.

Resumo

Em 2009 é lançado o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, versando sobre a organização e o aperfeiçoamento das políticas públicas como forma de criação de oportunidades para a integração da faixa de fronteira ao cenário de desenvolvimento nacional. Pensando na realidade da metade sul do Rio Grande do Sul, o objetivo deste trabalho foi compreender de que forma as diretrizes pró-desenvolvimento do Governo Federal configuraram o debate sobre desenvolvimento regional no poder público da cidade de Jaguarão/RS. Para isso, em 2015 e 2016 foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público municipal. As entrevistas abordaram o período em que aqueles representantes encontravam-se atuando na gestão pública local, 2009-2016. Foi possível elencar categorias de desenvolvimento presentes no poder público de Jaguarão, observando a legitimação de uma *doxa* local que se relaciona, subjetivamente, às *doxas* de desenvolvimento em curso em outras localidades do Brasil.

Palavras-Chave: Fronteiras; Desenvolvimento Regional; Políticas Públicas; Políticas de Integração; Gestão Pública Municipal.

Abstract

In 2009, the Brazilian Federal Government launched a governmental program dedicated to developing the country's border area. The program talks about the organization and improvement of public policies to create opportunities to integrate the border area into the national development scenario. This work aimed to comprehend how the guidelines pro-development by Federal Government configure the debate about regional development in the public power of the city of Jaguarão/RS. Between 2015-2016 semistructured interviews were conducted with local public power representatives. The interviews asked about 2009-2016 when those representatives were working in the local public management. It was possible to find development categories expressed by the public power of Jaguarão, guiding to the legitimation of a local doxa. This doxa is subjectivity related to other development doxas in different places of Brazil.

Keywords: Border Areas; Regional Development; Public Policies; Integration Policies; Local Public Management.

* Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Professora temporária do curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Estadual do Centro-Oeste. Universidade Estadual do Centro-Oeste, Departamento de Turismo. Rua Professora Maria Rosa Zanon de Almeida, Riozinho, Irati, PR - Brasil, 84505677. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7071-850X>. E-mail: dianinecenson@gmail.com

** Professora Adjunta de Sociologia e professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos. Coordenadora do GENS (Grupo de Estudos em Novas Sociologias - Econômica, Finanças e Família). Universidade Federal de Pelotas, Departamento de Sociologia e Política. Rua Cel. Alberto Rosa, Centro, Pelotas, RS - Brasil, 96010770. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1402-3839>. E-mail: esleite20@gmail.com

INTRODUÇÃO

Em 2007 foi lançada, pelo Ministério da Integração Regional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com o objetivo de compreender e sistematizar questões regionais brasileiras relacionadas a problemas de falta de integração físico-estrutural, econômica e política (BRASIL, 2007). Passando por atualizações em 2010 e 2019, a política passou a utilizar-se dos termos coordenação, integração, articulação e convergência para denotar sua mais nova e pragmática organização, destacando a necessidade de estímulo aos sistemas e arranjos produtivos locais como forma de inserção e organização social, bem como dinamização da economia (BRASIL, 2010a; 2019).

Regiões historicamente esquecidas e desfavorecidas fazem parte dos objetivos da PNDR, a fim de promover inclusão social, produtividade, sustentabilidade ambiental e competitividade econômica (Brasil, 2007). Alguns dos argumentos da Política versam sobre a ‘injustiça’ de se nascer ou viver em um local historicamente desfavorecido em termos sociais, econômicos, bem como distantes dos centros administrativos e financeiros do país. Isso, de acordo com o descrito pela PNDR, acarreta a exclusão dessas regiões frente ao desenvolvimento brasileiro, gerando desvantagem competitiva frente às localidades melhor geograficamente inseridas no cenário nacional (BRASIL, 2007; 2012a; 2019). Pensando nessa urgência em integrar regiões com essas características de esquecimento e exclusão, em 2009 toma forma o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), política que embasou este trabalho.

O Programa traz como objetivos ações que versam sobre a organização e o aperfeiçoamento das políticas públicas como forma de criação de oportunidades para a integração da faixa de fronteira ao cenário de desenvolvimento nacional (BRASIL, 2009a; 2010b; 2011). Ao buscar integrar essas regiões, as justificativas do PDFF discorrem sobre a atenção às identidades culturais e econômicas fronteiriças, como forma de afirmação dos princípios básicos de i) autonomia, ou descentralização; ii) cooperação vertical e horizontal; iii) coordenação e; iv) equidade, ou solidariedade (coesão) regional que permeiam o sistema federativo brasileiro (BRASIL, 2012a).

Dentro do PDFF houve a sub-regionalização da faixa de fronteira, a fim de se pensar separadamente cada realidade. Uma dessas sub-regiões é o Arco Sul, que abrange as fronteiras internacionais dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, cada qual também inserido em importantes especificidades inter-regionais (BRASIL, 2009a). No Rio Grande do Sul e, especificamente, na sub-região referente à metade sul do estado, campo desta pesquisa, as características apontadas pela Cartilha da Faixa de Fron-

teira dizem respeito ao alto grau de urbanização dos municípios, pela grande extensão destes, e a produção especializada em bovinocultura, ovinocultura e rizicultura, voltada tanto para o abastecimento do mercado nacional e internacional (BRASIL, 2009a). Ainda assim, por uma série de acontecimentos históricos, a região é compreendida na Cartilha como pouco integrada ao cenário nacional, necessitando de novas atenções e oportunidades para o seu desenvolvimento.

Em sintonia com isso começam a tomar forma, em 2009, movimentações em torno do Projeto de Lei nº 6.316, tratando sobre a abertura de *free shops*¹ no lado brasileiro das fronteiras internacionais (BRASIL, 2009b). Em 2012 é sancionada a Lei nº 12.723, autorizando a instalação do comércio de *free shops* nas cidades brasileiras de fronteira (BRASIL, 2012b). Os esforços políticos para a abertura desses *free shops* no lado brasileiro das fronteiras com o Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa motivaram o interesse dessa pesquisa pela cidade de Jaguarão. A cidade foi palco de assembleias, em especial nos anos de 2014 e 2015, e reuniões representativas das 10 cidades do Rio Grande do Sul (a saber, Santana do Livramento, Chuí, Jaguarão, Porto Xavier, Aceguá, Barra do Quaraí, Itaqui, Quaraí, São Borja e Uruguaiana) contempladas pela possibilidade dessa nova atividade. Além disso, o prefeito da cidade (gestões 2009-2012 e 2013-2016) foi escolhido como coordenador do Fórum de Prefeitos das Cidades Gêmeas do Rio Grande do Sul (PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO, 2015).

Inicia-se então uma reflexão pautada por esses desdobramentos, pelas inquietações a respeito da PNDR e do PDFF, e pela análise prévia das cidades de fronteira do Rio Grande do Sul e das suas características sociais, seus empreendimentos, investimentos, e ações políticas (CENSON, 2019). Com isso, o objetivo desta pesquisa foi compreender de que forma as diretrizes pró-desenvolvimento do Governo Federal configuraram o debate sobre desenvolvimento regional no poder público da cidade de Jaguarão/RS. Posto que este texto faz parte de uma pesquisa mais ampla, aqui somente foram destacadas as entrevistas com os agentes do poder público local². Isso de forma a apresentar quais temáticas e argumentos emergiam destes agentes como estratégias de desenvolvimento, em referência ao período em que estes encontravam-se atuando na gestão pública da cidade, a saber, 2009-2016, buscando compreender a *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977) do desenvolvimento local, que se constitui na crença em afugentar os fantasmas da estagnação e esperançar o progresso.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

De forma a compreender o contexto e o processo de criação do PDFF e as suas diretrizes, inicialmente foi feita a análise documental não-sistemática (LAVILLE & DIONE, 1999), com materiais oficiais e publicações das instâncias públicas governamentais federais, estaduais e municipais (LIAKOPOULOS, 2002).

Com base nos documentos analisados, foi possível reconhecer o secretário de Planejamento e Urbanismo como representante do poder público local que, naquele momento, mais envolvia-se com o processo de instalação dos *free shops*. Uma entrevista exploratória semiestruturada (TRIVIÑOS, 1987) foi realizada em setembro de 2015. O entrevistado mencionou outros representantes do poder público local que se vinculavam com a temática abordada, o que acarretou novas análises documentais e reajuste das temáticas a serem abordadas. A partir da ampliação dos questionamentos e da análise, novas entrevistas foram realizadas em março de 2016. Finalmente em setembro de 2016 aconteceram as últimas entrevistas da pesquisa, sempre a partir de novas indicações dos entrevistados.

Dessa forma, o campo foi mapeado situando os agentes (Cf. Bourdieu, 1989) que tinham mais envolvimento com o processo de instalação dos *free shops* e, posteriormente, com novos agentes mencionados durante as entrevistas. Têm-se, em uma hierarquia que considera o papel do agente neste processo, o prefeito da cidade (agente 1), o vice-prefeito e candidato a prefeito (agente 2), o secretário de Planejamento e Urbanismo (agente 3), o ex-secretário de Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Social e candidato a vereador (agente 4), a secretária de Cultura e Turismo (agente 5), o produtor cultural (agente 6), o historiador (agente 7) e a turismóloga (agente 8) da Secretaria de Cultura e Turismo.

De forma conjunta, o foco das entrevistas girava em torno da 1) sanção da lei nº 12.723; 2) o envolvimento da cidade com o Programa de Aceleração ao Crescimento - PAC (PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO, 2013); 3) o papel da Universidade Federal do Pampa para a cidade, a partir de 2006, e as negociações com a abertura de um Instituto Federal Sul-rio-grandense - IFSUL na cidade; 4) as obras de infraestrutura em curso; 5) a construção da segunda ponte entre Jaguarão e Rio Branco, aprovada em 2009 e licitada em 2014; 6) o Carnaval; e 7) as eleições municipais.

A partir das entrevistas foi utilizada a técnica de análise interpretativa (TRIVIÑOS, 1987), procurando relacionar momentos e excertos das respostas dos atores entrevistados com a teoria referente à temática. Também foi de suma importância apoiar-se em Vainer (2000), ao tratar de uma estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, na qual discute-se ana-

logias constitutivas às novas posturas sendo desempenhadas pelas cidades, a saber: 1) a cidade-produto, na qual as suas orientações visam sua comercialização pela lógica do mercado; 2) a cidade-empresa, em que ao invés de cidade administrada ela passa a ser empresarizada, isto é, tomando a ideia de empresa como um modelo universalmente generalizável como um símbolo de progresso, de eficiência, de modernização; e 3) a cidade-pátria, que passa a ser pautada quando se tem a necessidade de ser sempre pensada como um espaço-sujeito coeso, no qual todos os atores públicos e privados, bem como a sociedade civil, estejam em sintonia.

DO ESTADO A FRONTEIRA: APROXIMAÇÕES E REFLEXÕES TEÓRICAS

A formulação das políticas públicas pelo Estado brasileiro, considerando-se a extensão do território, traz consigo a responsabilidade de um Estado que contemple as particularidades de localidades tão diversas. Parece haver, no entanto, um conjunto de normas e regras naturalizadas socialmente que orientam a compreensão das políticas e das medidas governamentais como processos padronizados e assertivos.

Parte dessa naturalização pode ser observada na emergência ao chamado desenvolvimento, que figura no pensamento das nações como problemática central. No Brasil, principalmente a partir da década de 1950, permeadas pela lógica da dependência, as preocupações passaram a girar em torno do desenvolvimento social, econômico e cultural (CARDOSO, 1978). A princípio, o grande incentivo à industrialização, unido à urbanização, foram as engrenagens de um sistema que primava pela lógica da libertação do Estado brasileiro das suas dependências internacionais, inflando a necessidade de desenvolvimento do capitalismo brasileiro (CARDOSO, 1978). A noção de desenvolvimento, assim, remete a crescimento, progresso e adiantamento, mas passa a ter sua interpretação difundida sem a explicação de qual crescimento (ou progresso, ou adiantamento) se refere.

O que pode ser observado, desde a década de 1960, é uma exacerbação do desenvolvimento econômico frente às outras esferas (seja social, seja cultural, seja humana etc.). Para Leme (2015), esse processo de discussão do desenvolvimento brasileiro pode ser entendido, também, como um debate sobre quais estratégias devem ser adotadas para atingir o desenvolvimento, passando, necessariamente, pela questão das estratégias econômicas (LEME, 2015).

Frente às estratégias, cabe refletir acerca do clima de prosperidade que parece permear o sentido das orientações pró-desenvolvimento do Estado

(IANNI, 1977) como ferramenta da manutenção dos atores no jogo público-administrativo. No entanto, de tempos em tempos, o aparente sucesso dos esforços ao desenvolvimento propagados pelo governo e pela mídia é questionado, uma vez que cresce a nação, classes sociais específicas enriquecem-se, setores inovam-se, mas o sentimento de abismo de desigualdade social e o esquecimento de alguns espaços da sociedade brasileira continua a figurar (IANNI, 1977). Há limites para que uma estratégia de desenvolvimento nacional se torne viável no Brasil, e esses limites envolvem não somente contextos políticos específicos, mas também questões estruturais na formação do Estado brasileiro, pressões internacionais etc. (LOPES, CONCEIÇÃO & PEREIRA, 2019).

Assim é possível observar que as estratégias e trajetórias que compõem a elaboração de planos, projetos e políticas, bem como as orientações nacionais, são continuamente redefinidas (BOSCHI & GAITÁN, 2009), moldando-se e adaptando-se às demandas e expectativas atuais e às emergências nacionais diversas. Alguns planos de desenvolvimento, assim, procuram dar conta de diminuir estes abismos e construir uma sociedade mais igualitária, seja pensando na educação, na saúde, na economia, na cultura etc. Peca-se, no entanto, na atenção às necessidades e particularidades de cada localidade, não observando “a existência de comunidades discursivas distintas, de visões de mundo e interesses conflitantes, e as diferenças de recursos dos atores sociais, inclusive comunicacionais” (COSTA, 2008, p. 106). Também se critica uma “utopia do planejamento” a nível local e regional, marcada por boas intenções que acabam, na realidade, beneficiando os mesmos núcleos de poder já em destaque frente à economia e a política nacional (BRANDÃO, 2011).

Essa “nova forma” de compreender os espaços vem dando lugar a uma discussão crítica dos conceitos de região, território, cidade etc., que se tem de forma teórica e, por outro lado, como se vêm pautando na forma prática. Atualmente, os espaços são tratados como objetos e ações, como lócus de poder representativos da própria imagem e ação do homem que nele habita, como formas de se relacionar às interações sociais a que sofre, funcionando como construções sociais e instrumentos de poder (SANTOS, 2005; SENNETT, 2003; SILVA, 2013). Dessa maneira, a inserção da preocupação a respeito das regiões historicamente esquecidas da PNDR pode ser compreendida como uma tentativa de transformar esses espaços em atores políticos, articulando e sendo articulados pelas orientações do Estado, apoiados com naturalidade pela sociedade civil e, principalmente, recebendo forte participação da iniciativa privada (CASTELLS & BORJA, 1996). Pode-se questionar, ainda, qual a motivação de tais programas e a quais grupos econômicos, políticos, sociais, privados (ou não), se intenciona beneficiar – seja em aspectos de cres-

cimento econômico, seja em prol de um reconhecimento social, seja em vias da promoção de um ideal, entre as mais diversas motivações que se pode ou não imaginar na dada situação.

Os próprios materiais oficiais veiculados pelo Estado sinalizam este questionamento. Ainda descrevendo a necessidade de uma PNDR, fala-se em um histórico de garantia do território brasileiro acordado entre governos centrais e elites regionais, situação que, por um lado, auxiliou na manutenção de uma base territorial sólida, mas, por outro, deu a tais elites “a prerrogativa ou o poder de configurar áreas sob sua influência” (BRASIL, 2010b, p. 7-8). A fase II da PNDR, considerando o que foi erroneamente feito no “passado”, propõe-se a pensar em um Brasil menos desigual, estabelecendo programas como o PDFF.

Pensando, portanto, sobre realidades locais e o PDFF, nota-se que apesar de o discurso de diferenciação que os espaços fronteiriços vêm tendo frente aos demais espaços, não há a preocupação direta em considerar essas diferenças no planejamento administrativo. Há, por outro lado, uma motivação de igualá-los aos espaços não fronteiriços em aspectos econômicos, pró-desenvolvimento, sociais e espaciais. Sobre isso, a Cartilha de Faixa de Fronteira deixa bem claro, no início do documento, que o desafio é “fazer com que os mais diversos segmentos socioeconômicos e culturais do país se integrem ao processo de desenvolvimento nacional e dele usufruam em termos de melhoria da qualidade de vida de seus integrantes” (BRASIL, 2009a, p. 4).

Aqui, cabe maior atenção ao nome do Programa ser, necessariamente, “Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”. A utilização da palavra ‘desenvolvimento’ pode ser tida como uma marca da *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977) de desenvolvimento dominante no ideal nacional. Pensar em uma *doxa* dominante é considerar que paira uma ideia inconsciente, de que é socialmente “natural” a procura pelo crescimento desses espaços (BOURDIEU, 1977). O campo da *doxa*, assim, é um conjunto de pressupostos admitidos como evidentes, aquém de qualquer debate ou discussão, que não precisa ser pensado, que é natural e socialmente aparente (BOURDIEU, 1977; 1983). A ideia de *doxa* ainda pressupõe certo tradicionalismo, a ideia de “mundo natural” e de garantias, o que se une a um processo de instrumentalização política que contribui para a reprodução do mundo social produzindo uma imediata aderência ao mundo como produto e reprodução de estruturas clássicas em uma forma transformada (BOURDIEU, 1977). Além disso, pode-se pensar na relação entre “ordem objetiva e princípios subjetivos da organização do mundo” (BOURDIEU, 1977, p. 162) que regem tais orientações de integração e desenvolvimento da fronteira.

Se pensar-se além, no espaço político nacional, constituído por uma gama muito maior de relações e disputas (Cf. Bourdieu, 2014), é indissociá-

vel a ideia de legitimidade que os proponentes dessas alterações em nome da *doxa* do desenvolvimento têm frente a realidade local. Ao seguir uma política nacional, que vem sendo trabalhada em diversas regiões do Brasil e, de fato, mostrando melhorias, a legitimidade da fala política nos âmbitos locais se mostra verossímil com a realidade, acabando por naturalizá-la. Por isso, configura-se, utilizando-se aqui o conceito de Elias (1999), um debate regional acerca do desenvolvimento de determinados espaços como mais uma tentativa de inseri-los nas atenções dos núcleos do país e, principalmente, no crescimento econômico nacional. Para Elias (1999), os comportamentos individuais, as ações próprias daquele espaço, devem levar em consideração toda a gama de interdependência na estrutura da sociedade. Assim, pensando nas diretrizes de desenvolvimento do Governo Federal e na forma como cada poder público local lida com suas atribuições, pode-se compreender que neste momento e cenário particular, as administrações públicas das áreas fronteiriças terão um comportamento específico, configurado a partir das orientações específicas em curso. Essas configurações parecem relativamente autônomas, mas ao analisá-las no conjunto da ordem pré-determinada pela estrutura, vê-se a impossibilidade de isolá-las na relação para com o todo (ELIAS, 1999). Vitte (2006) discute sobre a dimensão política e quanto às instituições têm papéis decisivos nos debates sobre desenvolvimento, o que leva a refletir sobre tudo que está intrínseco nessas relações, nas lutas e formas de poder que desenham essas linhas, como e por quem elas são orientadas.

Para Dittrich (2012), as fronteiras constituem realidades bastante complexas, uma vez que as suas materialidades são diferentes daquelas concepções e representações praticadas em espaços não fronteiriços. Nesses locais, é fácil enganar-se considerando apenas o aspecto geográfico como limitador, desconsiderando que fronteiras civilizacionais, espaciais, culturais, de visões de mundo, de etnias, de história e do humano (DITTRICH, 2012) são aspectos igualmente importantes na configuração das dinâmicas do espaço, da relação dos indivíduos para com ele e das ações desenvolvidas ali. Para Silva e Prado (2014), toda a gama de conceitualização de “fronteira”, ainda se encontra de certa forma incompleta, havendo uma necessidade de aprofundar discussões acerca das dinâmicas específicas que envolvem questões econômicas, migratórias, políticas, sociais e culturais. A ideia de cidade transmutada para uma imagem que pouco ou nada faz referência ao ideal original, a inversão dos valores em busca de uma “salvação” e a reestruturação urbana são, para Teobaldo (2010), formas de tentar inserir-se na economia global, o que se leva a pensar justamente na relação entre as políticas de integração fronteiriça com a definição schumpeteriana de novas combinações (SCHUMPETER, 1988) como receituário para o desenvolvimento que se transformou na *doxa* (Cf.

Bourdieu, 1977) da atualidade. Essa *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977), mesmo que considerando especificidades locais, traduz em espaços repletos de diferenças algumas formas de se pensar e se administrar as cidades que parecem promissoras em uma visão um tanto quanto padronizada.

Com isso é possível retomar as analogias constitutivas de Vainer (2000). Como mencionado anteriormente, Vainer discute três formas que vêm sendo desempenhadas pelas cidades, em conjunto ou não, e que acabam por alterar as lógicas urbanas e as interações sociais destas localidades. São elas: a cidade-produto, a cidade-empresa e a cidade-pátria (VAINER 2000).

A primeira delas, a cidade-produto, pressupõe que o espaço urbano deve dispor de algum atrativo que o torne vendível e competitivo. Para esse processo, outros princípios da administração empresarial são retomados, como, por exemplo, a necessidade de uma pesquisa acerca dos compradores visados, o trabalho de marketing do produto urbano (chamado de marketing urbano) (VAINER, 2000). Para o autor, ainda, o interesse de venda da cidade-produto é sempre o mercado externo e, principalmente, um mercado de luxo, levando-se a questionar a preocupação com o mercado interno, ou seja, os próprios locais, e com aqueles sem solvabilidade para adquirir tal “produto” (VAINER, 2000).

Em sintonia com a cidade-produto, Vainer (2000) discorre sobre a coexistência desta com a analogia da cidade-empresa. A transformação da cidade passiva em ativa, em sujeito, precede aos mesmos princípios de transposição da administração empresarial à administração pública. Vainer (2000) ainda relembra o urbanismo modernista e a ideia de uma cidade taylorista, com “racionalidade, funcionalidade, regularidade e produtos standardizados” (VAINER, 2000, p. 85). Para o autor a produtividade, a competitividade e a subordinação às lógicas do mercado dão forma a essa cidade-empresa, e trazem consigo a necessidade de parcerias público-privadas uma vez que “se o assunto é *business*, melhor deixá-lo nas mãos de *businessmen*” (VAINER, 2000, p. 87). Essa nova definição do poder local altera não só questões administrativas, mas também toda a lógica de interação social e constituição de cidadania onde, tal qual em uma empresa, todos os atores devem empenhar-se nos processos em marcha: sejam eles de produção, de venda, de marketing etc. (VAINER, 2000).

Finalmente, discute-se a analogia de cidade-pátria, que tem a necessidade de ser sempre pensada como um espaço-sujeito coeso, no qual todos os atores públicos e privados, bem como a sociedade civil, estejam em sintonia. Para Vainer (2000), uma das primeiras artimanhas da transformação da cidade em cidade-pátria é estabelecer um pensamento homogêneo de consciência acerca das dificuldades em curso naquela localidade. A partir disso, é possí-

vel trabalhar uma educação para a forma de cidade que se deseja construir, eliminando os interesses particulares dos atores e formando um projeto “coeso, legítimo e universalmente aceito” (VAINER, 2000, p. 93) que pode ser levado adiante. Esse trabalho pode tomar forma a partir de um representante político, um líder comunitário carismático ou, por que não, cartilhas de orientações de ações para o desenvolvimento local.

A união para a salvação da cidade transforma-se em patriotismo cívico, resultado de sucesso do projeto de conscientização problemática. Passa-se, dessa forma, a mostrar a cidade-empresa e a cidade-produto como condições de paz social. Cabe lembrar que não necessariamente esse projeto é desempenhado pelos administradores públicos ou pelas figuras politicamente legítimas das cidades, mas também podem partir de atores privados, lideranças urbanas ou indivíduos de importância no cenário local. A condição para o sucesso, de acordo com Vainer (2000), baseia-se mais no poder carismático da figura orientadora do que da sua posição de importância no cenário político local. Por fim, Vainer (2000) expõe o desmantelamento da cidade como espaço da política, tornando-se uma cidade “unida pela produtivização e competição” (VAINER, 2000, p. 98).

A relação das analogias constitutivas de Vainer (2000) com o Estado, as políticas de desenvolvimento regional e a região fronteira se dá a partir do momento em que, observando casos específicos da fronteira do Rio Grande do Sul, é possível notar que os modelos de desenvolvimento tomados como promissores também chegam a essas regiões e, nesse caso específico, passam a figurar como *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977). Com isso, pode-se notar que Jaguarão começa a performar analogias constitutivas que Vainer elaborou embasado em cidades que nada têm em comum com a realidade fronteira do Sul do Rio Grande do Sul, mas que, a partir desse ideal naturalizado de crescimento e desenvolvimento, tornam-se um receituário universal.

A FRONTEIRA DE JAGUARÃO - RS

Nas fronteiras do Rio Grande do Sul, no período de escopo desta pesquisa, entre 2009 e 2016, a economia local baseava-se na agricultura, pecuária e nos serviços. Isto, somado à distância dos centros financeiros do país, à cultura, entre outras características, parecia contribuir para fazer surgir uma expressão muito comum na região: *cidade esquecida no tempo*.

À época, como supramencionado, a maior temática econômica em pauta na cidade girava em torno dos desdobramentos do Projeto de Lei nº 6.316, apresentado ao Congresso Nacional em 2009, tratando sobre a abertura de *free shops* no lado brasileiro das fronteiras internacionais. No documento,

as justificativas trabalhadas versavam sobre a necessidade de diversificação da economia nas cidades fronteiriças, que acabam pormenorizadas frente às irmãs do lado oposto, uma vez que estas com o comércio diferencialmente tratado na questão tributária, competiriam com as irmãs brasileiras deixando-as em desvantagem.

Posto que a abertura desses empreendimentos visava à dinamização das atividades econômicas das cidades em questão, uma série de argumentos que afetam e alteram o funcionamento de toda a lógica desses espaços vinham sendo postos em discussão por distintos atores sociais locais (representantes públicos, a sociedade civil, os empresários, a mídia etc.).

Algumas dessas discussões tomavam por base o exemplo dos *free shops* uruguaios, instituídos pelo governo em 1986, que tiveram sua primeira abertura nos municípios de Chuy (divisa com Chuí-BR) e Rivera (divisa com Santana do Livramento-BR), caracterizando-se pela venda de produtos com isenção fiscal ao consumidor estrangeiro, não sendo permitida a compra por uruguaios. Em Rio Branco, cidade de fronteira separada da brasileira Jaguarão pela Ponte Internacional Barão de Mauá, a primeira loja teve sua abertura em 2003.

A respeito disso, Miranda (2010) descreve a abertura dos *free shops* uruguaios como uma solução econômica genuína que deu vida a um setor peculiar. Ao pensar nas motivações do governo uruguaio quanto a instalação dos *free shops*, é possível encontrar alguma semelhança com o caso brasileiro. A medida, tida como oportunidade para compensar os frequentes ciclos econômicos desfavoráveis que as cidades de fronteira uruguaias sofriam (devidos, na época, a taxa de câmbio com o Brasil), baseava-se (e ainda se baseia) na importação de modelos de localidades tidas como desenvolvidas, onde se observa uma demanda de produtos de alta qualidade e, por que não, bens de luxo (MIRANDA, 2010). O desenvolvimento local, no entanto, não se desdobrou como o esperado. Assimetrias sociais são claramente visíveis quando se compara as zonas de instalação dos *free shops* uruguaios com a localização residencial da cidade Rio Branco, por exemplo. De volta ao caso brasileiro, ainda que houvesse a expectativa em torno dos empreendimentos, Oddone e Prado (2015) destacam que avaliações sobre o real impacto da instalação dos *free shops* para as cidades fronteiriças são incipientes.

SINCRONISMOS TEMÁTICOS: O PROCESSO DE ABERTURA DOS FREE SHOPS E A POTENCIALIDADE DOS EVENTOS

Como descrito, uma das propostas de desenvolvimento na região se respaldava a partir da abertura dos *free shops* do lado brasileiro das fronteiras inter-

nacionais. Em Jaguarão havia um discurso bastante homogêneo que performava e dava sentido a tal enredo, constituindo-se uma *doxa* local a partir de uma ação, nos anos 1990, de uma moradora local. De acordo com o agente 3:

O principal mobilizador dos free shops a nível nacional é de Jaguarão, uma representante da sociedade civil que há muitos anos começou essa discussão de que já se observava exemplos de zonas francas como no Amazonas, onde ela morou, e trouxe a experiência para cá porque enxergava aqui [a fronteira] como um espaço apto a uma situação semelhante de distanciamento dos centros, enfim, e achava que poderia ter aqui algum tipo de zona franca implantada, como forma de resolver as questões de desenvolvimento. (Agente 3).

Entre 1986 e 2003, com a abertura dos *free shops* uruguaios, a ideia tomou forma e passou a servir de motivação para conversas com o poder público. Diz-se que muito pelas motivações dessa comerciante, em conjunto com projetos de lei e propostas ao Governo Federal, em 2012 a lei de abertura dos *free shops* brasileiros foi sancionada. A partir desse momento, já no que tange ao poder público local, o protagonismo passa a ser do prefeito de Jaguarão, já que, por estar no poder, tomou a frente das negociações e reuniões de âmbito nacionais. Na Secretaria de Planejamento e Urbanismo, a maior envolvida no processo, falou-se sobre a legislação municipal, datada de 2014³, que criou um Grupo Técnico para a regulamentação e implantação dos *free shops*. A principal preocupação destacada pelo agente 3 versava sobre a construção de um zoneamento para a implementação das lojas, visando a integração deste comércio à zona urbana da cidade, destacando-se o exemplo negativo de Rio Branco, cidade vizinha, em que a zona onde foram instaladas as lojas dos *free shops* não interage e não dialoga com a parte urbana da cidade.

Durante os anos de 2014 e 2015, uma série de assembleias e audiências públicas tomou curso nas cidades fronteiriças, com o intuito de debater a temática. Em julho de 2015, aconteceu o maior destes eventos até então, em Jaguarão, onde o então prefeito local foi escolhido pelos representantes das 10 cidades de fronteira do Rio Grande do Sul como coordenador do Fórum de Prefeitos de Cidades Gêmeas do RS, sendo porta voz das demais cidades e responsável também por redigir a Carta de Jaguarão⁴, documento que expressava os interesses dos envolvidos no processo a ser direcionado aos governos Estadual e Federal (PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO, 2015). Ainda nesse evento, o prefeito declarou que

Com a implantação da zona franca nos municípios brasileiros de fronteira, poderemos revitalizar nossas potencialidades, além de valorizar os pequenos e médios empresários através do fomento à mão de obra local, na prestação de serviços e em hotelaria. (PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO, 2015, S/P).

Em sintonia à ideia de potencialidade, o agente 4 declarou que os *free shops*, atrelados a ideia de utilização do centro histórico da cidade, são um investimento àquilo que a cidade tem a oferecer. Ele afirma que “nós [a prefeitura] começamos a investir naquilo que é potencial da cidade, e o que é potencial na cidade? O turismo!”, além de destacar que “todo mundo dizia que [nós, a prefeitura] tínhamos que trazer indústria, mas essa na verdade não é a nossa vocação!”. O agente 5, ao ser questionado, no entanto, não demonstrou muito interesse no assunto. Para ele, o perfil de turismo da cidade, mais voltado à área cultural, colide com o perfil do turista de compras, mais “predatório” (Cf. Vainer, 2000), mas os *free shops* seriam um passo necessário no momento, para que posteriormente fosse possível pensar em outras atividades econômicas.

Durante todas as conversas e entrevistas, eram enfáticos os comentários sobre a centralidade do prefeito no processo de instalação dos *free shops*. Os agentes diziam que “essa é uma pauta do prefeito” (agente 2), “quem está à frente do processo é o prefeito” (agente 6), “o prefeito pode te dar uma aula sobre isso” (agente 5), “uma luta que o prefeito tem levado enormemente” (agente 4) e, inclusive, o próprio prefeito expressou-se dizendo que havia “tomado a frente” do processo.

Era possível observar um clima de prosperidade ainda na discussão, cabendo destacar a fala do agente 4, versando sobre a possibilidade de a instalação das lojas “dar um salto na geração de emprego e renda incrível [para a cidade]”. A prosperidade aparente remetia a discussões como a de Schumpeter (1988), ao discorrer sobre alterações na ordem econômica da sociedade sem necessariamente o acarretamento de mudanças qualitativas. Esse ideal de desenvolvimento voltado ao desenvolvimento econômico traz ainda reflexões acerca da pretensão de tornar Jaguarão uma cidade-produto, em referência a Vainer (2000), a partir da oportunidade de se apresentar vendível como espaço interessante para o estabelecimento de empreendimentos relacionados ao comércio de *free shops* e, assim, um polo de turismo de compras.

Ainda nos assuntos em que havia concordância, o Carnaval da cidade se destacou. Nos anos que antecederam a pesquisa a cidade de Jaguarão era conhecida como destino carnavalesco do estado do Rio Grande do Sul. Principalmente nas falas dos agentes 1 e 2, o evento era tido como a maior expressão de integração dos moradores com a cultura local. Afora a abordagem cultural do evento, o agente 2 destacava que apesar do sucesso dos últimos anos, ainda existia a necessidade de uma “maior profissionalização dos envolvidos”, para que a atividade oferecesse trabalho e retornos financeiros não apenas durante os três meses que envolvem o preparo e o acontecimento do evento, mas durante todo o ano. Apesar de não explicitar uma visão empre-

enedora, o tom do agente 2 deixava clara uma visão de mundo competitiva, na qual o padrão de profissionalização guia as relações comerciais e orienta os indivíduos a seguir formas legitimadas de prestação de serviços para fazer parte do processo de desenvolvimento local.

O agente 4 também mencionou o comércio de vendedores ambulantes durante o Carnaval, destacando o trabalho feito pelo poder público para a organização, qualificação e profissionalização destes trabalhadores, criando um cadastro municipal e outras ferramentas de controle da atividade. Ligando a temática do Carnaval com outras abordadas durante a entrevista, o agente 4 ainda afirmou que “isso tudo aumenta a autoestima dos moradores e da cidade, e pra tu ter ideia o número de micro e pequenos empresários cresceu, no ramo de serviços, e isso fez com que [a vida dos moradores] começasse a melhorar”. Esse discurso se assemelha muito às ações e programas do Governo Federal, como, por exemplo, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronetec) em eventos como a Copa do Mundo de 2014, que fornecia educação técnica visando a profissionalização daqueles que poderiam, de alguma forma, se beneficiar com o evento esportivo (BRASIL, 2012c; 2012d).

DISSONÂNCIAS: O RIO JAGUARÃO E ASPECTOS DA RELAÇÃO BINACIONAL

Uma das temáticas menos destacadas durante as entrevistas foi a relação do Rio Jaguarão com o processo de desenvolvimento em curso na cidade, trazendo tanto a relação com o turismo como a construção da segunda ponte. O Rio, fronteira da cidade brasileira com Rio Branco, no lado uruguaio, dispõe de orla em ambas as margens, espaços utilizados para pesca, lazer e descanso. O agente 2, depois que a entrevista já havia sido encerrada e o gravador desligado, lembrou que havia uma empresa de fora de Jaguarão preparando-se para iniciar passeios turísticos no rio, aparentando animação com a possibilidade de tal forma de lazer ainda não explorada via âmbito privado.

O agente 7, por outro lado, discorreu sobre os projetos de revitalização da orla do lado brasileiro, em curso há vários anos, pretendendo qualificar o espaço com iluminações, bancos, quiosques etc. Para ele, a ideia apresenta falhas pois, em determinada altura da orla, encontra-se uma comunidade periférica que tem como atividade principal a pesca. A questão principal abordada dizia respeito à viabilidade de um projeto que pretende alterar as características naturais do espaço sem a aparente consulta aos maiores afetados pelo processo. O agente 7 também entendia que, caso a revitalização acontecesse, a comunidade pescadora poderia pensar que “os caras tão

falando que aquilo é um espaço público, que aquilo me representa, mas eu olho e eu não reconheço’, então a gente [a prefeitura] tá falando de um processo inverso, de um processo de pertencimento que na verdade é afastamento...”. A temática remete às complexas formas de diálogo frente às intenções e justificativas econômicas (neste caso, dos agentes do poder público) para os projetos, frente a participação da comunidade local nesses processos de formulação de políticas e ações ao espaço público (BENKENSTEIN, HERMANY & SODER, 2010).

A binacionalidade, bem como as relações pessoais e institucionais com o Uruguai, foram os assuntos que curiosamente mais divergiram, ao mesmo tempo em que apresentavam equivalência nas falas. Apesar de os agentes 1, 2 e 6 concordarem que a troca entre os dois países é muito intensa no núcleo Jaguarão – Rio Branco (fato facilmente observado em tarefas cotidianas que envolvem relações com moradores de ambos os lados), o fator institucional dessa relação binacional divergiu. O agente 2 demonstrou preocupações com o formato das relações entre os dois municípios. Para ele, muito pautados em relações pessoais, os acordos e cooperações formulados ficavam à margem da informalidade, e uma vez que os mandatos e gestões eram encerrados e administrações eram trocadas, perdiam-se. Pontualmente, afirmou que

A grande questão, a grande chave, é que as relações se dão ainda num âmbito e num aspecto muito informal... ou seja, elas estão vinculadas ainda a relações pessoais que a gente consegue criar, porque a relação institucional ela se dá muito a nível de governos federais. (Agente 2)

A isso, soma-se o fato de que as eleições presidenciais e municipais do Uruguai acontecem a cada cinco anos (FLORES DAPKEVICIUS, 2011), enquanto no Brasil são quatro anos, e as instâncias presidenciais e municipais são eleitas de forma intercalada, com diferença de dois anos. Com isso, torna-se complexa a coordenação de políticas e acordos que perdurem através dos anos.

Apesar da insatisfação do agente 2 com a fragilidade da relação binacional, ele também afirma que “nesses últimos anos a gente [os agentes do poder público] começou a usar esse aspecto da binacionalidade como uma perspectiva de desenvolvimento, e até de venda da cidade, vamos dizer assim”. O agente 2 referia-se à atração de turistas com enfoque na possibilidade de destaque dessa particularidade e, também, afirmando que “o Instituto Federal Sul-rio-grandense⁵ só veio se instalar [em Jaguarão] porque nós [a prefeitura] usamos como argumentação a binacionalidade”.

O agente 1, por outro lado, não discorreu sobre a falta de formalidade nas relações binacionais. Todas as referências à binacionalidade por ele apre-

sentadas eram positivas. Fez referência, por exemplo, ao país vizinho como modelo, afirmando que “[nós, os agentes do poder público] trabalhamos fortemente o tema de fronteira inspirados pelas políticas do Uruguai e os *free shops* uruguaios”. Também tratou da educação superior no município, mencionando o “debate dentro da diretoria da UNIPAMPA para trazer cursos que dialogassem fortemente com a temática fronteiriça”. Também destacou como uma das “grandes conquistas do nosso governo, a escola técnica IFSul, [como] a materialização da binacionalidade com o país vizinho, nossa segunda pátria, a necessidade de atender a população fronteiriça, os uruguaios, em sua plenitude”.

Enquanto a fala do agente 2 demonstra preocupação sobre o assunto, posta a sua candidatura nas eleições municipais de 2016, o agente 1 parece tratar da temática com tranquilidade, de forma a dar entender que na sua gestão a binacionalidade foi tratada como exemplo e oportunidade. A ideia de fronteira do agente 1 e da interação do lado brasileiro com o uruguaio parece mais relacionada ao debate de fronteira como a diferenciação de *boundaries* e *borders*⁶ feitas por Sennett (2011), em que o conceito de *boundaries* exclui, limita, enquanto o conceito de *borders* possibilita o diálogo, o contato e a dinâmica.

Para os entrevistados, de modo geral, a ideia de fronteira como região esquecida, tal qual descrito nas publicações oficiais do Governo Federal, inexistente. Na percepção destes, a fronteira tem relevância no cenário nacional, mas não da forma com que gostariam que tivesse. Ao destacar o fator institucional, por exemplo, deixam claro que o que falta é o reconhecimento daquele espaço como interação de duas localidades aparentemente separadas, mas que na prática, têm uma relação unificada. Para justificar tal ideia usaram como exemplo, os postos da aduana, que se encontram nas extremidades da Ponte Barão de Mauá: para os entrevistados isso descaracteriza a relação que vem se tentando melhorar diariamente, e o ideal seria que as aduanas estivessem na saída de cada cidade para o seu próprio país, oficializando a integração que, na prática, já acontece entre seus moradores.

ANACRONISMOS TEMÁTICOS: PATRIMÔNIOS LOCAIS, O PAPEL DA ATIVIDADE TURÍSTICA E O PROGRAMA DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO DA FAIXA DE FRONTEIRA

Além dos *free shops*, temática voltada à questão econômica, também se enfatizou o patrimônio e a atividade turística, temáticas discordantes presentes em todas as entrevistas, evidenciando uma tensão entre os agentes. O município de Jaguarão recebeu, em 2013, 40 milhões de reais em verbas do PAC

Cidades Históricas, destinados à reforma e requalificação de prédios históricos (PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO, 2013). Desde então, espaços como o Theatro Esperança e o Mercado Público, marcados pelo abandono e o esquecimento, passaram a ser reestruturados.

As divergências ocorriam nas opiniões acerca da finalidade das reestruturações dos espaços. O agente 1 afirmava a necessidade de tornar os locais lucrativos, com venda de ingressos para peças de teatro, aluguéis de boxes no mercado para restaurantes, bares e lojas, trazendo a ideia de desenvolvimento a partir de um ponto de vista estritamente econômico. Enquanto isso, o agente 6 preferia pensar no uso desses espaços para ações gratuitas voltadas aos moradores, como oficinas e propagação da cultura local, em sintonia com o agente 2, que defendia uma visão de reconquista da autoestima do jaguarense, mostrando o que a cidade tinha de interessante para se fazer e conhecer. Para ele, era necessário “trabalhar para que as pessoas acreditem [nas potencialidades]”, porque quando “a gente [poder público] conseguir romper com essa barreira, da crença das pessoas, é aí que a gente, de fato, vai começar a se tornar uma cidade melhor, mais desenvolvida”. Ao mesmo tempo em que o discurso do agente 2 relaciona-se a ideia de cidade-pátria (VAINER, 2000), pensando em um trabalho de conscientização e convencimento do pertencimento da população ao espaço, também se pode fazer um paralelo com a ideia de indivíduo como investimento e investidor, de forma a ser capaz de administrar a si mesmo como propulsor do desenvolvimento de suas próprias atividades e condutas (Cf. Vainer, 2000) em sintonia com o pensado para a cidade pelo poder público local.

Falas como “nós precisamos vender a cidade!” e “vamos qualificar o nosso patrimônio para receber os visitantes”, do agente 5, chocavam-se com momentos em que este também se preocupava com o que chamou de “*usabilidade* em longo prazo”, uma vez que nem todos os turistas seriam novos turistas. Esses impasses sinalizavam certa semelhança às analogias constitutivas de Vainer (2000), em referência à necessidade de transformar Jaguarão em um produto interessante e qualificado, capaz de conquistar atenções externas e passível de se tornar lucrativo, assim como uma empresa de sucesso. Também, essa urgência em trazer atividade turística qualificada à cidade une-se aos ideais de desenvolvimento nacional, uma vez que se vem pensando nas “contribuições do setor para o desenvolvimento econômico, social e a erradicação da pobreza” no Brasil (BRASIL, 2013, p. 8). Em outro momento, a menção, pelo agente 3, ao PAC Cidades Históricas como “uma oportunidade incrível que o Governo Federal vem dando às cidades”, denota o convencimento do sucesso das políticas do Governo Federal direcionadas ao crescimento (como o próprio nome do programa diz) dos espaços, teoricamente, necessitados.

As falas do agente 7, referentes à requalificação do patrimônio não só material, mas também da autoestima dos moradores, remetem à ilusão da cidade-pátria (VAINER, 2000), onde tem-se um discurso harmonioso que acaba por servir aos propósitos, mais uma vez, da promoção do espaço. Ele demonstrou desconforto com a cultura de patrimonialização apenas material, que faz com que se esqueça dos patrimônios imateriais. Discorreu sobre o retorno financeiro de um patrimônio edificado, passível de visitas, para um patrimônio apenas no imaginário, pensando nessa como uma das motivações das instituições públicas a dar mais atenção a um do que a outro.

Além disso, o agente 3, ao preocupar-se com o zoneamento dos *free shops* brasileiros, também, une-se ao discurso do agente 5, esperando que o espaço dedicado a esses empreendimentos continue a ser o espaço destinado ao centro comercial, local em que também se situa o centro histórico e, assim, os atrativos da cidade. Também sobre essa discussão, o agente 7 opina, destacando que a união do centro histórico da cidade com o zoneamento dos *free shops* leva à necessidade de uma compreensão da legislação acerca do patrimônio edificado e da utilização, por exemplo, de placas e luminosos por estabelecimentos comerciais que estejam instalados nesses espaços.

Para o agente 7 não basta, dessa forma, reformar os prédios históricos e concluir que o trabalho patrimonial está pronto. Para ele, o processo de conscientização da população, bem como de pesquisas para averiguar o que os moradores esperam para aquele espaço é essencial. Ainda, quando questionado sobre o início do processo de restauração dos patrimônios municipais, o agente 7 declarou que, mesmo o debate tendo começado em 2004, o prefeito atual, das gestões 2009-2012 e 2013-2016 “foi o cara que conseguiu captar... acelerar esse processo... na verdade ele é o pai da criança, desse processo de patrimonialização do município”.

A despeito disso, o agente 1 afirma que “o PAC Cidades Históricas dialoga principalmente com o turista que vem de fora, então além dos restauros [sic], a gente precisa de outras coisas, restaurantes... para não ser um espaço meramente de contemplação”. Em sintonia com isso, o agente 6 também destacou que os *free shops* podem ser um grande desafio para o turismo de Jaguarão, uma vez que, normalmente, em cidades históricas, as pessoas chegam em busca de cultura e acabam consumindo mercadologicamente. Em Jaguarão, a motivação principal das visitas seria o consumo, e os gestores públicos, bem como os moradores, teriam que trabalhar em conjunto para que esses visitantes encontrassem as expressões de cultura disponíveis para visita. Para o agente 5, no entanto, a ideia de que o turismo precisa ter melhor relação com o setor privado é essencial, então para ele os processos estavam “no caminho certo”.

Finalmente, quando questionados a respeito das orientações do Governo Federal, mais especificamente da PNDR, do PDFF e da Cartilha de Faixa de Fronteira, curiosamente nenhum dos entrevistados tinha conhecimento prévio do documento.

O agente 2 afirmou que a PNDR abriu “um pouco” o debate sobre pensar-se a região fronteiriça de uma nova forma, não mais com viés militarista e de segurança nacional, mas sim com a possibilidade de um desenvolvimento a partir da binacionalidade. Essas informações não perpassam o documento, uma vez que ali, como mencionado anteriormente, o foco é assumir uma dívida histórica do Governo Federal com regiões esquecidas pelo processo de desenvolvimento brasileiro. Ao final dessas constatações, o agente 2 afirmou que “essa relação de enxergar a faixa de fronteira diferente é um pouco o que tá no Programa...”, deixando claro que não tinha conhecimento das diretrizes da Política, mas havia explanado algumas das especificidades e preocupações das cidades fronteiriças de forma mais homogênea. Para ele, na instância municipal, é preciso

fazer com que as pessoas introjetem [sic] um pouco essa ideia do desenvolvimento, e para isso a gente [os representantes do serviço público] tem que qualificar a relação com as pessoas, por um lado, e os serviços públicos por outro, mais do que investir em infraestrutura (...) então a gente precisa, digamos assim, remontar essa equação para que as pessoas se apropriem da cidade (Agente 2)

O agente 1, por outro lado, foi além na fala sobre o seu entendimento da PNDR e da Cartilha de Faixa de Fronteira. Ele afirmou que o município se envolvia com as decisões tomadas no âmbito federal, participando das Reuniões de Alto Nível - RANS, em que acontecem fóruns de debate. Para ele, são espaços necessários para a criação e consolidação de políticas públicas de convivência entre os países vizinhos, citando meios alternativos como o uso do Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). Finalmente, expressou sua opinião quanto à atuação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao posicionar-se frente à valorização da integração e relação com os países da América Latina em uma perspectiva bastante popular. Novamente, nenhuma dessas temáticas fazem-se presentes na PNDR, bem como não fazem parte da alçada do Ministério da Integração Nacional. As RANS integram programações das Organizações das Nações Unidas (ONU), enquanto o FOCEM, apesar de ser destinado a financiar projetos, entre outros, de desenvolvimento da competitividade, era administrado na época, no Brasil, pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (BRASIL, 2015).

O agente 1 ainda afirma que “sem falsa modéstia, eu fui o gestor público [de Jaguarão] que trabalhou mais fortemente o tema fronteira como política de governo”, uma vez que “[na minha gestão] assumimos a linguagem das políticas de fronteira, transversalizando [sic] com tudo aquilo que a cidade tem de potencial em relação ao tema fronteira”. Ainda assim, mesmo escolhido pelas demais cidades fronteiriças do Rio Grande do Sul para coordenar o debate sobre as aberturas dos *free shops* brasileiros frente ao Governo Federal, o agente 1 não demonstrou conhecer profundamente o documento oficial de orientação de desenvolvimento para esses espaços. Isto posto, observou-se o descompasso existente entre a diretrizes de uma cartilha elaborada pelo Governo Federal e a gestão local, que através de seu histórico e trajetória, faz com que a cidade configure uma *doxa* de seu desenvolvimento e vocação.

O que as entrevistas remontam é que a divergência em relação ao pensamento de desenvolvimento acontece porque os atores deste enredo têm determinada *doxa* sobre o que é desenvolvimento, demonstradas pelas categorias em descrição nesse texto, que não estão em total sintonia com o que o PDFF propõe. Ainda que não em total sintonia, aspectos de cooperação subjetiva legitimam o desenvolvimento, mesmo que ele não tenha uma definição objetiva traçada por todos, como solução de todos os problemas locais. Essa legitimidade pode ser compreendida, talvez, a partir de um discurso de lutas entre atores com certa confiabilidade no cenário (BOURDIEU, 2007; 2008).

Mesmo que o agente 1 afirme que “nós [os agentes do poder público] procuramos nos aproximar e sermos protagonistas de todos os temas relacionados com as questões fronteiriças”, fica clara a primazia do assunto dos *free shops*. Assim também foi o processo uruguaio da década de 1980. Com isso essa se tornou a principal discussão das entrevistas, atrelada aos elementos que a compõem, não deixando espaço para que se pensasse ou se tomasse conhecimento de outras promessas de oportunidades para a região fronteira.

De modo geral, as temáticas do processo de patrimonialização, do turismo e do conhecimento dos documentos oficiais do Governo Federal, mesmo que de extrema importância na construção desta pesquisa, podem demonstrar como a falta de coesão nas opiniões dos atores entrevistados está ligada, de uma forma ou de outra, ao maior domínio que estes têm sobre os assuntos. No caso do processo de patrimonialização e turismo, como as restaurações e ocupações ainda não estavam completamente finalizadas, foi possível que os envolvidos expressassem mais ideias e julgamentos sobre seus destinos e finalidades. Além disso, estando o prefeito ocupado em focar-se em outras temáticas, como a instalação dos *free shops*, o policiamento dos atores para opinar a respeito destes assuntos era menor. Quanto às orientações do Governo

Federal e o pouco ou nenhum conhecimento dos agentes 1 e 2, notou-se algo relevante: mesmo sem orientarem-se pelas diretrizes oficiais, ambos apresentam em suas falas, ainda que de formas diferentes, elementos, ideias e ações presentes nos documentos. Mesmo que não caiba julgar o conhecimento dos atores frente às orientações, parece ser importante esse destaque para descrever uma determinada lógica de ideal nacional, uma *doxa*.

Foi possível notar que existe uma “luta” objetiva pela definição de desenvolvimento que, entretanto, configura-se como subjetiva. O surgimento das divergências, no entanto, reforça a existência de uma cooperação subjetiva quando todos os atores municipais falam de desenvolvimento e legitimam essa *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977) como a solução de todos os problemas no âmbito local. Problemas esses que, talvez, nem existissem se o debate de desenvolvimento não fosse constantemente levantado como tão emergente e condenado a seguir um receituário universal, que, de certa forma, desconsidera as localidades como espaços diversos e repletos de especificidades que, não necessariamente, as tornam menos importantes que outros espaços eleitos como mais dinâmicos ou economicamente relevantes. E assim, também, o modelo de referência que toma forma frente essa cooperação é a analogia de cidade-pátria (VAINER, 2000).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO E DOXAS LOCAIS E NACIONAIS

De modo geral, os dados contribuíram, principalmente, para uma percepção das relações de poder dentro do serviço público municipal, mostrando que para além de uma hierarquia de valores frente às orientações pró-desenvolvimento do Governo Federal, a *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977) de desenvolvimento municipal ganha certo conteúdo mais específico e incorporado do que o pensado pelo âmbito federal. Exemplo disso é a maneira como foram apresentadas as temáticas desenvolvidas com os agentes: de forma a concentrar assuntos em que as opiniões convergiam, parcialmente divergiam e divergiam por completo. Isso de forma a demonstrar que mesmo dentro do governo municipal havia formas e olhares diferentes frente ao receituário universal.

Quanto à realidade das discussões sobre desenvolvimento na cidade de Jaguarão, é necessário questionar o quanto se tem conhecimento e informação a respeito de processos semelhantes vividos previamente em outros espaços. A confiança de que a implantação dos *free shops* alavancará a economia, por exemplo, desconsidera o histórico da cidade uruguaia vizinha, Rio Branco. A esperança dos patrimônios como propulsores da atividade

turística, também, não é pensada de forma a relembrar processos em estagnação em municípios próximos que investiram em seus patrimônios como forma de atração turística, mas não obtiveram resultados consideráveis com essas ações. Um dos questionamentos gira em torno do clima de prosperidade ser fruto de uma exagerada confiança nas capacidades e potencialidades do município ou talvez, advir de um convencimento quase generalizado que parte de um pequeno grupo detentor de voz legítima para tal. Além disso, pode-se pensar nessa discussão de forma mais complexa, considerando a soma e a convergência desses aspectos em uma complexa fé no progresso, formando a *doxa* (Cf. Bourdieu, 1977), isto é, a crença de um “desenvolvimento” sempre pautado a partir de aspectos econômicos. Essa complexa configuração de promessas de oportunidades se reflete no senso comum local, que afugenta os fantasmas da estagnação e se apresenta como esperança de solução de todos os males políticos, econômicos, culturais e sociais.

A competitividade, outra temática que figurava como plano de fundo em diversas falas dos agentes, parte de um estímulo intimamente relacionado à noção de um cenário neoliberal onde a adoção subjetiva da analogia cidade-empresa (Cf. Vainer, 2000) passa a ser, dessa forma, (mesmo que simbólica) central para a concretização do que é desenvolvimento. Quanto a isso, parece haver certo esforço tanto dos poderes públicos quanto da sociedade civil para o estabelecimento de um ideal competitivo. Documentos como Índice de Competitividade do Turismo Nacional, as pesquisas dos Hábitos de Consumo do Turismo no Brasil, os Relatórios de Pesquisa de Mercado e os Boletins de Desempenho Econômico do Turismo reforçam a necessidade, no caso do turismo, de renovar-se e repensar-se a todo tempo, bem como outros âmbitos como a educação, o esporte, a ciência etc., passam pelos mesmos processos.

Finalmente, o aparente desconhecimento das publicações oficiais do Governo Federal quanto às orientações pró-desenvolvimento para o espaço fronteiriço não é surpreendente. O discurso linear que acompanha a fala dos atores, mesmo sem conhecimento, fazendo referências às propostas presentes nesses documentos, leva a refletir: será possível falar de um ideal nacional de desenvolvimento, que figura de forma tão natural no pensamento brasileiro que não precisa, de fato, ser justificado ou ter referência, mas circula e se reproduz de forma autônoma e, por que não, utilizando-se da ideia de Schumpeter (1988), endógena?

Parece existir, na fronteira, a tentativa de um resgate histórico de desenvolvimento pautado por incursões e esperanças às atividades que prosperam em outras localidades, como o princípio da discussão de similaridade com o processo de estabelecimento da Zona Franca de Manaus e a aposta no

turismo. É possível traçar uma inter-relação a isso às diretrizes do Governo Federal, posto que as orientações tratam da fronteira como esquecida historicamente e demandam urgência em encontrar potencialidades e vocações internas para deixar no passado o estigma da terra esquecida. Pensando em Vainer (2000), nota-se a emergência do Governo Federal em transformar as cidades que a PNDR e o PDFF abrangem em alguma das, ou todas, analogias de empresa, produto ou pátria (VAINER, 2000).

A construção da noção de desenvolvimento em Jaguarão pode diferir da construção de desenvolvimento em outros espaços, sejam eles fronteiriços ou não, quando levando em conta a interdependência que configura as relações sociais, os comportamentos individuais, as motivações e as particularidades não só do espaço, mas também dos atores interessados nesse processo (ELIAS, 1999). Ainda, não desconsiderando os aspectos interacionais, relacionais, dependentes de subjetividades que ultrapassam os limites geográficos e políticos do espaço fronteiriço (SENNETT, 2011; 2013), esse discurso ao desenvolvimento vem carregado de maior interdependência (ELIAS, 2000; 2001) e relatividade do que é aparente. Também, cabe lembrar que em Elias (1999; 2000; 2001) são os atores que configuram diretrizes e debates, de forma independente, o que pode ser relacionado à realidade de Jaguarão frente aos documentos oficiais do Governo Federal. Ainda, unindo-se a essa compreensão, é possível compreender como a *doxa* do desenvolvimento em Jaguarão tem características diferentes da *doxa* do desenvolvimento veiculada pelo Governo Federal ou, quem sabe, observada em outras cidades: a figuração dos atores de Jaguarão como relacionais e interacionais de forma específica e interligada a realidade local (Cf. Elias, 2001), dá forma a uma configuração característica daquele espaço e daquela dinâmica.

Apesar das especificidades da *doxa* do desenvolvimento em Jaguarão, existe certa convergência simbólica e legítima que faz com que esta esteja em sintonia subjetiva com as demais *doxas* construídas pelo país. Entende-se que isso se dá como reflexo da compreensão da *doxa* de desenvolvimento das cidades como uma união das analogias constitutivas de Vainer (2000), da fé no desenvolvimento, no sentido de “desenvolvimento econômico” com retornos “lucrativos” como solução de todos os problemas, da intervenção de políticas públicas e programas homogeneizados e da crença de que há potencialidade e, com isso, deve-se investir na competitividade.

Em Jaguarão, como talvez em inúmeras outras cidades de fronteira, ou inúmeras outras pequenas cidades distantes dos centros econômicos brasileiros, as coerções a respeito das políticas públicas nacionais parecem percorrer um longo e sinuoso caminho a partir das decisões do Governo Federal. Esse caminho passa ou não pelo Governo do Rio Grande do Sul, e as coerções

adentram de forma diluída na administração municipal, sendo finalmente incorporadas pelos atores locais sem muita possibilidade (ou, por que não?) interesse em compreender de onde vêm os ideais e crenças tidos como naturais à sociedade.

Pode-se questionar, dessa forma, qual a motivação de tais programas e a quais grupos econômicos, políticos, sociais, privados (ou não) eles intencionalmente beneficiar – seja em aspectos de crescimento econômico, seja em prol de um reconhecimento social, seja em vias da promoção de um ideal, entre as mais diversas motivações que se pode ou não imaginar na dada situação. Ainda que esse não seja um debate recente, tampouco exclusivo dos programas de desenvolvimento ou desenvolvimento regional, ele permite a reflexão acerca do debate de políticas públicas nacionais e da necessidade de relacionar este tema com os atores e contextos específicos de cada realidade.

Notas

¹ Lojas de produtos com diminuição ou isenção de impostos, normalmente localizadas em áreas internacionais como aeroportos, portos ou navios de cruzeiros, no caso brasileiro.

² Os dados e reflexões contidos neste texto são fruto da dissertação de mestrado “Entre os fantasmas do passado e a crença no futuro: uma narrativa sobre as estratégias adotadas pelo governo de Jaguarão (RS) frente às diretrizes do Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira”, finalizada e defendida em 2017 no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, subsidiada por bolsa CAPES.

³ Lei Orgânica Municipal nº 6.008 de 28 de agosto de 2014.

⁴ A Carta de Jaguarão foi um documento redigido pelo prefeito de Jaguarão ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul e ao Governo Federal expressando o interesse das 10 cidades de fronteira do Rio Grande do Sul na abertura dos *free-shops* brasileiros. Não obstante, esse documento não foi citado em nenhuma entrevista, e não há informações oficiais sobre a sua redação no apanhado geral de informações disponíveis para consulta sobre o processo de abertura desses *free-shops*.

⁵ O Instituto Federal Sul-rio-grandense – IFSul tem uma parceria binacional com a Universidade do Trabalho do Uruguai – UTU-CETP, que em 2017 completou 10 anos. Atuando em Santana do Livramento – BR e Rio Branco – UY, as instituições permitem que o aluno receba a dupla diplomação (Mais informações em: <http://www.ifsul.edu.br/ultimas-noticias/787-programacao-alusiva-aos-dez-anos-de-parceria-binacional-do-ifsul-e-tema-de-reunioes>, acesso em 17 de dezembro de 2016).

⁶ Limites e fronteiras, em tradução livre.

⁷ Grifo das autoras.

Referencias

BENKENSTEIN, J. C.; HERMANY, R. & SODER, R. M. O Empoderamento social e o poder local como instrumentalizadores na formulação democrática de políticas públicas municipais. In: SCORTEGAGNA, F.; DA COSTA, M. & HERMANY, R. (Org.). *Espaço local, cidadania e políticas públicas*. 1. ed. Santa Cruz do Sul, 2010, v. 1, pp. 227-244.

BOSCHI, R. & GAITÁN, F. Politics and development: lessons from Latin America. *Brazilian Political Science Review*, Rio de Janeiro, v. 4, Selected Edition, 2009.

BOURDIEU, P. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 1977

- BOURDIEU, P. *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- BOURDIEU, P. *A economia das trocas linguísticas: o que falar quer dizer*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2008.
- BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BRANDÃO, C. A busca da utopia do planejamento regional. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 120, pp. 17-37, 2011.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. 2007. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Desenvolvimento Regional. 2009a. *Faixa de Fronteira: Programa de Promoção da faixa de Fronteira - PDF*.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 6.316, de 2009. *Dispõe sobre a instalação de Free Shopping nas faixas de fronteira*. 2009b.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Desenvolvimento Regional. 2010a. *Bases para uma proposta de desenvolvimento e integração da Faixa de Fronteira*: Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça.
- BRASIL. *A PNDR em dois tempos: A experiência apreendida e o olhar pós 2010*. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional (MI). Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2010b.
- BRASIL. *Ministério da Integração Nacional*. 2011.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional: Secretaria de Desenvolvimento Regional. 2012a. *I Conferência Nacional do Desenvolvimento Regional*: Documento de Referência.
- BRASIL. Lei nº 12.723, de 9 de outubro de 2012.
- BRASIL. *Em coluna, Dilma Rousseff fala sobre Pronatec Copa*. Portal da Copa, 2012c. Disponível em: <https://bit.ly/3l37ROX>. Acesso em: 21 jun. 2014.
- BRASIL. *Governo pretende qualificar 240 mil até a Copa, diz presidenta*. Portal da Copa, 2012d. Disponível em: <https://bit.ly/2TC-2J8E>. Acesso em: 21 jun. 2014.
- BRASIL. Ministério do Turismo. *Plano Nacional de Turismo 2013-2016: O Turismo fazendo muito mais pelo Brasil*. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: FOCEM. *Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (FOCEM)*, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3zIU0Ba>. Acesso em: 10 nov. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.
- CARDOSO, M. L. *Ideologia do desenvolvimento*. Brasil: JK-JQ. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, pp. 152-166, 1996.
- CENSON, D. Cidades de fronteira: a promessa de abertura dos free-shops brasileiros e as noções públicas do espaço Rio Grande do Sul-Uruguai a respeito deste processo. In: MICHELON, F. F. & BASTOS, M. B. (Org). *Fronteiras*. Pelotas: Ed. da UFPel, 2019, pp. 9-25.
- COSTA, M. A. Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: Ippur/UFRJ, v. 22, n. 2, pp. 89-113, 2008.
- DITTRICH, I. J. Apresentação, representação e metaforização das fronteiras: reflexões interdisciplinares. *Textos & Debates*, Boa Vista, n. 22 pp. 31-45, 2012.
- ELIAS, N. *Introdução à Sociologia*. Lisboa: Edições 70, 1999.

- ELIAS, N. Prefácio, Introdução e Considerações sobre o método. In: ELIAS, N. & SCOTSON, J. L. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000, pp. 15-61.
- ELIAS, N. *A sociedade da corte: investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia de corte*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.
- FLORES DAPKEVICIUS, R. *El sistema electoral en el Uruguay: ley de lemas*. Uruguai: Ilustrados.com, 2011.
- IANNI, O. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. 2ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- LAVILLE, C. & DIONNE, J. *A construção do Saber. Manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Editora Artmed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LEME, A. A. Desenvolvimento e sociologia: uma aproximação necessária. *Revista Sociedade e Estado*, v. 30, n. 2, Brasília, pp. 495-527, 2015.
- LIAKOPOULOS, M. Análise argumentativa. In: BAUER, B. W. & GASKELL, G. (Ed.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002, pp. 218-243.
- LOPES, H. C., CONCEIÇÃO, O. A. C. & PEREIRA, A. J. Limites para institucionalização de uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, v. 7, n. 2, pp. 91-111, 2019.
- MIRANDA, A. R. La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Instituto de Ciencias Sociales y Administración, v. 19, n. 37, 2010.
- ODDONE, N. & PRADO, H.S.A. Free Shops en zonas de frontera del Mercosur: oportunidad o desafío para la integración a la luz de la reciente legislación brasileña. *Revista Tempo do Mundo*, v. 1, pp. 105-121, 2015.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO. *Pac Cidades Históricas destina 40 milhões para valorização do patrimônio de Jaguarão*, 22/08/2013. Disponível em: <https://bit.ly/3yaWLuD>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÃO. *Público lota Biblioteca para debater a implantação dos free-shops nas cidades brasileiras de fronteira*, 01/07/2015. Disponível em <https://bit.ly/3xc5yei>. Acesso em: 18 jul. 2015.
- SANTOS, M. O retorno do território. *OSAL: Observatorio Social de América Latina*. Ano 6, n. 16. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- SCHUMPETER, J. A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico* São Paulo: Nova Cultural, 1988.
- SENNETT, R. *Carne e pedra: O corpo e a cidade na civilização ocidental*. 3ª ed., Rio de Janeiro: Record, 2003.
- SENNETT, R. Boundaries and Borders. In: BURDETT, R., SUDJIC, D. (Org). *Living in the Endless City*. London: Phaidon Press, 2011, pp. 324-331.
- SENNETT, R. *The Open City*. Lecture transcription of the Understanding Society: Centre for Research in the Arts, Social Sciences & Humanities, University of Cambridge, 2013.
- SILVA, S. P. *Avanços e Limites na Implementação de Políticas Públicas Nacionais sob a Abordagem Territorial no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.
- SILVA, T. V. & PRADO, H. S. A. Lojas francas na fronteira: breves apontamentos sobre a Lei nº 12.723/2012. *Revista Eletrônica Direito e Política*, v. 9, pp. 493-516, 2014.
- TEOBALDO, I. N. C. A cidade espetáculo: efeito da globalização. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, V. XX, 2010, pp. 137-148.

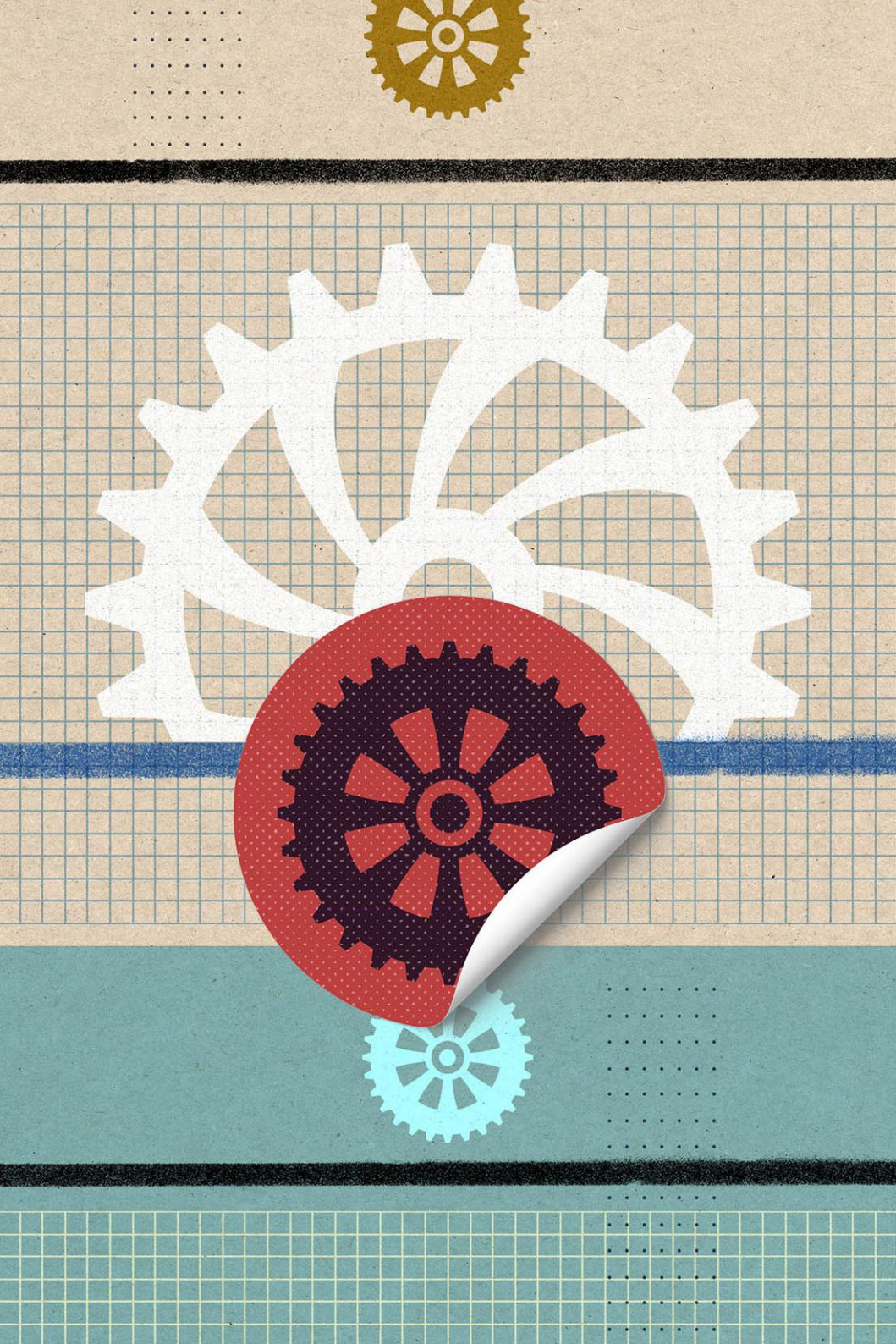
TRIVIÑOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A

cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. In: *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 8, n. 13, 2006, pp. 77-87.





Estado e desenvolvimentismo na perspectiva de Ha-Joon Chang: quando a história importa e as instituições fazem diferença

State and Development in Ha-Joon Chang Perspective: When History matter and Institutions make the difference

Adriano José Pereira* | Herton Castiglioni Lopes**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.2.007>

Recebido em 10 de agosto de 2020. Aceito em 15 de junho de 2021.

Resumo

O objetivo deste texto foi destacar os aspectos fundamentais no que se refere à importância das instituições e da mudança institucional para o desenvolvimento, na perspectiva de Ha-Joon Chang. Considera-se o papel do estado enquanto agente transformador estrutural, destacando-se a relevância da sua abrangência institucional. Para Chang, o capitalismo, enquanto “sistema socioeconômico”, não pode ser considerado uma “coleção de mercados”. Existiria uma primazia institucional do estado em relação aos mercados, na medida em que aquele possui um caráter desenvolvimentista. Chang defende a manutenção desse caráter desenvolvimentista do estado como um recurso necessário ao emparelhamento buscado pelas economias em desenvolvimento. Neste sentido, Chang entende que as instituições promotoras do desenvolvimento decorrem de processos associados às mudanças produtivas, por isto não deveriam ser adotadas a partir de um “padrão global”, em que as mesmas instituições serviriam, ao mesmo tempo, para economias desenvolvidas e em desenvolvimento.

Palavras-chave: estado; mercado; instituições; capitalismo; desenvolvimentismo.

Abstract

The purpose of this text was to highlight the fundamental aspects regarding the importance of institutions and institutional change for development, in the perspective of Ha-Joon Chang. The role of the state as a structural transforming agent is considered, highlighting the relevance of its institutional scope. For Chang, capitalism as a “socio-economic system”, cannot be considered a “collection of markets”. There would be an institutional primacy of the state over markets, insofar as it has a developmental character. Chang defends the maintenance of this developmental character of the state, as a necessary resource for catching up by developing economies. In this sense, Chang understands that the institutions that promote development result from processes in line with the productive changes, therefore they should not be adopted from a “global standard”, in which the same institutions would serve, at the same time, for developed and developing economies.

Keywords: state; market; institutions; capitalism; developmentalism.

* Adriano José Pereira, professor associado do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria, UFSM. Av. Roraima, 1000. Cidade Universitária. Campus-UFSM. Camobi, Santa Maria-RS. CEP: 97015-900

ORCID: 0000-0002-9467-6516. E-mail: adrianoeconomia@ufsm.br

** Herton Castiglioni Lopes, professor adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Av. Jacob Reinaldo Haupenthal, 1580 - Bairro São Pedro, Cerro Largo - RS, 97900-000.

ORCID: 0000-0003-3539-1729. E-mail: herton.lopes@uffs.edu.br

INTRODUÇÃO

Uma significativa parcela dos debates acerca do desenvolvimento econômico, desde os tempos de Adam Smith versus Alexander Hamilton, no cenário de final do Século XVIII e início do XIX, tem estado centrada no papel desempenhado pelo estado. A própria formação de alguns estados nacionais, em um contexto de expansão da atividade industrial e da urbanização, viria a reforçar ainda mais a necessidade de se estabelecer o escopo de ação do estado, dado a condição de desenvolvimento encontrada por cada nação. Seguindo Alexander Hamilton, List (1989) destacaria este processo, tomando como exemplo o desempenho de algumas economias europeias e dos EUA, na primeira metade do século XIX, contrastando com a economia inglesa, e contrapondo-se aos defensores do “livre mercado” como condição adequada para a promoção do desenvolvimento das economias nacionais, independentemente de sua condição estrutural.

Em grande medida, Ha-Joon Chang é um “herdeiro de List”, ainda que tenha sofrido influência de outros pensadores relevantes, como Karl Marx e Joseph Schumpeter. Chang é um autor que tem dedicado parte significativa de sua obra à compreensão do desenvolvimento econômico nacional como um processo dinâmico, ambientado em um contexto histórico e, por conseguinte, que deve ser considerado a partir das singularidades das trajetórias econômicas nacionais. Para Chang, não existem instituições uniformes que servem a todos os países em um dado momento histórico. Ao contrário, as instituições dos países desenvolvidos são, em grande medida, resultado do processo de desenvolvimento, e não suas promotoras.

Fazer recortes na obra de Chang consiste em uma tarefa extremamente difícil, dado que seu aporte teórico está intrinsecamente conectado ao contraponto que o autor estabelece, em grande parte de seus textos, sobretudo com o *mainstream economics* (com destaque para a teoria neoclássica e sua ligação com o liberalismo econômico). Por sua vez, a abordagem histórica e de análise comparativa adotada pelo autor, é fundamental para ilustrar as diferentes perspectivas de desenvolvimento, pois descarta o determinismo, o apriorismo e a atemporalidade, que são os alvos primordiais de sua crítica. Um dos destaques da crítica de Chang recai sobretudo em aspectos institucionais que, supostamente, dariam suporte ao desenvolvimento, na perspectiva do *mainstream*. É este último aspecto da abordagem de Chang que será destacado neste texto, com ênfase na forma como o papel do estado deve ser compreendido quando se projeta um processo de mudança estrutural e institucional favorável ao desenvolvimento.

Uma das características da perspectiva de desenvolvimento abordada por Chang, consiste justamente em compreender qual é o papel desempenhado

pelas instituições econômicas, bem como em que medida o estado deve ser considerado um agente fundamental do processo de mudança institucional, sobretudo nas economias não desenvolvidas. Tal perspectiva acabaria levando Chang a contrapor os principais argumentos da versão institucionalista do *mainstream economics*, a Nova Economia Institucional (NEI). Segundo Chang, a NEI apresenta argumentos simplistas que, em grande medida, pressupõem uma aplicação atemporal das instituições econômicas, advogando que as mudanças institucionais, a partir de “instituições importadas”, e com ênfase nos direitos de propriedade e no livre mercado, promoveriam o desenvolvimento econômico nacional dos países não desenvolvidos. Tais argumentos da NEI serviram de base para a criação de “instituições de padrão global” (Global Standard Institutions ou GSIs), que adquiriram maior evidência e tiveram forte influência nas políticas econômicas nacionais entre as décadas de 1980 e 1990, e ainda seguem tendo no presente.

No final do século XX, cada vez mais as instituições passaram a ser concebidas como parte fundamental da explicação acerca das diferenças nos desenvolvimentos econômicos nacionais. Como observa Chang (2011), as instituições viraram o centro dos debates sobre desenvolvimento econômico, sobretudo a partir da crescente importância que assumiu a NEI. Considerava-se que grande parte da responsabilidade pelo fraco desempenho das economias em desenvolvimento, como no caso das latino-americanas, estaria associado a má qualidade de suas instituições econômicas. Portanto, para resolver os problemas de seu desenvolvimento, as economias deveriam adotar “instituições de padrão global” (GSIs), em regra seguindo uma condição de maior liberalização, sobretudo comercial, e com ênfase nos direitos de propriedade, visando uma maior garantia do cumprimento dos contratos, com crescentes restrições à influência do estado sobre as decisões dos agentes privados. Na visão do autor, a lógica por trás desse argumento, além de simplista é a-histórica, ou seja, se o que entrava o desenvolvimento econômico dos países pobres é a falta de instituições eficientes, estas deveriam ser “transplantadas” a partir dos países ricos, onde já teriam demonstrado a sua eficiência.

Portanto, um dos caminhos para se entender a perspectiva analítica de Chang, acerca do papel do estado no desenvolvimento econômico nacional, consiste em verificar a forma como o autor direciona sua crítica ao *mainstream economics*, e ao aporte teórico adotado pelas políticas prescritas a partir das GSIs.

O objetivo principal deste texto consiste em abordar parcialmente a obra de Chang, visando tratar do papel do estado enquanto “instituição que abarca interesses coletivos” (CHANG, 2004c), contrapondo-se a lógica do

mainstream e sua visão de que o estado, mesmo em economias não desenvolvidas, deveria limitar o seu grau de intervenção econômica seguindo os preceitos de um “estado regulador”, como garantidor das “regras do jogo”.

Neste ponto, é fundamental fazer alguns esclarecimentos acerca do que se entende por “estado regulador”. Em razão da perspectiva institucionalista adotada neste texto, a expressão “regulador” será empregada como tendo o mesmo sentido de “neoliberal” usado por Chang (1994 e 1997a), ao referir-se às políticas de “desregulamentação” adotadas nos anos 1980 e 1990. A “era da regulamentação”, entre os anos 1950-1970, se caracterizou por uma predominância de políticas desenvolvimentistas, ao passo que a “era da desregulamentação”, décadas de 1980-1990, caracterizou-se pelo predomínio das políticas neoliberais (CHANG, 1997a), em um contexto “reformista”, visando uma diminuição do papel do estado na economia. Observe-se que: (...) deregulation should not be equated with the abolition of all government regulations, although which are the strictly ‘necessary’ regulations is another, very difficult, question. It should also be pointed out that deregulation in certain areas may require *increased* government regulation in other areas.” (CHANG, 1997a, p. 717)

Chang (1997b e 2001) afirma que existe uma “aliança profana” entre o neoclassicismo e a tradição austríaco-libertária, reforçando que o papel do estado seria basicamente o de corrigir falhas de mercado. “Neo-Liberalism is based on an unholy alliance between Neoclassical economics, which provides the intellectual legitimacy, and the Austrian-Libertarian tradition, which provides the political rhetoric.” (CHANG, 1997b, p. 8)¹ Em síntese, o “estado regulador” tem como principais características constituir-se em uma instituição com ênfase burocrático-administrativa, com destaque na criação de regras e contratos, regulados, aplicados e fiscalizados a partir de agências e órgãos politicamente independentes. Seus limites de intervenção visam evitar “falhas de estado” e corrigir as “falhas de mercado”, mesmo com todas as dificuldades que implicam na definição de qual é o escopo de tal intervenção. Portanto, entende-se que, mesmo adotando políticas neoliberais, a intervenção do estado na economia pressupõe um “tipo” de estado que, nesse caso, será considerado “regulador” em contraponto ao “estado desenvolvimentista”. Em suma, a partir da perspectiva de Chang, entende-se “regulador” como sinônimo de um estado com viés liberal, sobretudo no que se refere à política econômica voltado ao desenvolvimento.

Deve-se observar que Chang, ao longo de parte de sua obra, tem destacado cada vez mais a relação entre instituições econômicas e desenvolvimento, tanto em âmbito nacional quanto internacional, em que o estado se apresenta como peça fundamental, independentemente do contexto ser o de um mundo cada

vez mais globalizado; pelo contrário, para Chang, quanto mais globalizado o mundo se torna, mais necessário tem sido o papel do estado como agente do desenvolvimento em economias não desenvolvidas. Destaca-se também a perspectiva macro-institucional do autor, especificamente no que se refere ao “estado desenvolvimentista” enquanto instituição promotora do desenvolvimento, responsável pelas políticas industrial, comercial, inovativa etc. Ao mesmo tempo é importante ressaltar, como será feito na próxima seção, que existe uma crescente importância das GSIs em relação a sua influência sobre as mudanças institucionais em âmbito nacional, dado que as economias estão cada vez mais interligadas, produtivamente e institucionalmente.

O texto está estruturado em três seções, além desta introdução. Na segunda seção estão em destaque as críticas de Chang ao que ele identifica como uma visão equivocada do *mainstream economics* acerca do papel das instituições no desenvolvimento, ressaltando o papel das GSIs e sua pauta reformista do estado, na busca de um estado “garantidor das regras do jogo” ou “regulador”. Seguindo a lógica argumentativa de Chang, entende-se que a mudança institucional favorável ao desenvolvimento econômico nacional não deveria ser exógena, bem como o estado não deveria ter um papel passivo no desenvolvimento econômico nacional. A terceira seção aborda a visão desenvolvimentista de Chang, em que as transformações institucionais têm papel fundamental, porque criam as bases de consolidação de uma estratégia de desenvolvimento com mudança estrutural produtiva. Por fim, são apresentadas algumas considerações acerca de uma agenda de pesquisa, em curso há algum tempo, a partir da perspectiva analítica institucional de Chang sobre desenvolvimento, com destaque para as economias não desenvolvidas, o que tem destacado o autor como uma das referências do “pensamento econômico desenvolvimentista” no século XXI.

GLOBAL STANDARD INSTITUTIONS (GSIS) E “ESTADO REGULADOR”

Esta seção apresenta uma análise crítica de Chang em relação a visão do *mainstream economics* acerca do papel do estado no desenvolvimento econômico nacional, em que haveria incompatibilidade entre um “estado regulador” e a busca do desenvolvimento via estratégias de emparelhamento (*catching-up*), típicas de um “estado desenvolvimentista”. Em síntese, em um “estado regulador” o capitalismo é uma “economia de mercado”, em que os limites de intervenção estatal visam *evitar* “falhas de estado” e *corrigir* “falhas de mercado”, ao passo que, no “estado desenvolvimentista” o capitalismo é um “sistema socioeconômico”, que requer uma intervenção estatal em níveis

compatíveis com as necessidades e/ou com o padrão de desenvolvimento das economias nacionais, tanto no que se refere aos aspectos produtivos quanto aos institucionais. Destaca-se o contexto de transição do século XX para o XXI, sem negligenciar os exemplos históricos, em que as GSIs passaram a representar um conjunto de políticas para o desenvolvimento, gestadas em alguns países desenvolvidos (sobretudo nos EUA), que deveriam balizar as políticas econômicas em países não desenvolvidos, implicando em reformas institucionais visando instrumentalizar os processos de crescimento a partir de regras pré-estabelecidas.

Cabe destacar que não será tratada a perspectiva mais abrangente do estado enquanto agente do desenvolvimento, inserido em um arcabouço institucional global (*global political economy*, conforme Chang & Evans (2005)), e sua forma de relação com as GSIs, e, através destas, com outros estados nacionais. A perspectiva do texto compreende um escopo mais limitado, conforme expresso na introdução. No entanto, dado o avanço da globalização no final do século XX, faz-se necessário considerar a forma como os estados têm se adaptado a crescente influência das GSIs. Nesse sentido, é fundamental compreender o que são instituições para Chang, para em seguida analisar a sua abrangência e relevância no que se refere ao papel do estado no desenvolvimento econômico nacional.

As instituições decorrem de construções coletivas que pressupõem tomadas de decisão política para sua criação, adaptação, manutenção ou abandono. Observe-se que as decisões políticas não são pré-determinadas, mas estão condicionadas a um conjunto de fatores que envolvem indivíduos socialmente integrados visando objetivos comuns, não necessariamente objetivos que tragam o “bem comum”. São incorporadas em uma estrutura organizacional que tem como uma de suas finalidades a busca de interesses comuns, socialmente referenciados, como é o caso do estado. Conforme Chang e Evans (2005), as instituições são padrões sistemáticos de expectativas compartilhadas, em que a aceitação de normas e as rotinas decorrentes de interação, têm efeitos diretos e significativos na formação das motivações e no comportamento de conjuntos de atores sociais interconectados.

À exemplo de Thorstein Veblen, um dos principais expoentes do “velho institucionalismo” (*original institutional economics* ou OIE), Chang admite que existem instituições que são prejudiciais ao desenvolvimento, e que a inércia, por vezes, é uma das suas características mais marcantes. Portanto, não é tarefa simples definir *a priori* o que são “boas” instituições, de forma padronizada, sobretudo quando se trata de GSIs. Além disso, qualquer perspectiva de implantação das GSIs demanda uma adequação do ambiente institucional existente, o que implica, em regra, em uma revisão acerca do papel

do estado no desenvolvimento econômico nacional, bem como nas suas relações internacionais (este segundo aspecto não será abordado neste texto, como afirmado anteriormente).

Em um cenário de crise para algumas economias não desenvolvidas, como ocorreu no final do século XX, o desenvolvimento econômico nacional passou a estar cada vez mais associado a reformas visando um aumento da qualidade institucional. Tais reformas deveriam começar pela revisão do papel do estado na economia, reforçando seu *enforcement action*, como garantia de adoção e de funcionamento das “melhores” instituições que, por sua vez, seriam determinantes para o desenvolvimento econômico, como destacado pelos defensores das GSIs. A transformação institucional deveria começar pelo estado.

A partir do final dos anos 1980, vários acordos internacionais passaram a ser balizados a partir das GSIs. Tais instituições deveriam ser adotadas sobretudo por aqueles países que estavam passando por grandes dificuldades econômicas e precisavam de ajuda internacional. Em regra, a ajuda deveria ser obtida via Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), e também dependeria de adequações comerciais avalizadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), a partir de 1995².

Neste sentido, é importante caracterizar, resumidamente, e de acordo com Chang (2005 e 2011), do que se trata e como se aplicam as GSIs, que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento, seguindo os desenvolvidos. As GSIs se caracterizam por:

- a) um sistema jurídico de direito comum, visando uma promoção de contratos com maior liberdade e com custos reduzidos;
- b) um sistema produtivo baseado na propriedade privada, portanto, favorável ao aumento das privatizações;
- c) um sistema financeiro baseado em um mercado de ações, com fusões e aquisições fáceis, dando suporte a maior liberdade de transações bem como as privatizações;
- d) um regime de regulamentação financeira que incentive a “prudência” e a “estabilidade”, incluindo um banco central politicamente independente;
- e) uma governança corporativa orientada para os acionistas, que garanta que as empresas sejam administradas por seus proprietários;
- f) um mercado de trabalho flexível, visando uma realocação rápida de mão-de-obra;
- g) um sistema político que restringe ações arbitrárias de governantes e seus agentes (isto é, burocratas) através da descentralização do poder, bem como a minimização da discricção para agentes do setor público.

Portanto, um “pacote” de medidas visando a substituição de instituições “ruins” por “boas”, tendo como um dos focos principais a reforma do estado.

Como destaca Chang, as GSIs tendem a ser defendidas também por parte dos agentes econômicos em economias não desenvolvidas, devido ao *status* que as mesmas representam, a despeito do descompasso existente entre àquelas e as condições locais para a sua adoção; pelo contrário, este descompasso acabaria se transformando em fator motivador das reformas do estado, visando a sua adequação a um padrão institucional supostamente favorável ao desenvolvimento, apesar da superficialidade dos exemplos dados, a partir de uma condição recente das economias desenvolvidas, sem analisar a sua história; ou seja, as GSIs representam um “pacote” de mudanças institucionais que deveriam ser adotadas pelas economias em desenvolvimento, porque seriam instituições recomendáveis a partir da condição estabelecida nas economias desenvolvidas. Nesse sentido, para Chang (2011, p. 475), os resultados acabariam demonstrando que: “GSIs are institutions that inherently favour the rich over the poor, capital over labour, and finance capital over industrial capital”, dado existir uma grande distância estrutural produtiva entre as nações desenvolvidas e as não desenvolvidas.

Claramente, a perspectiva de adoção das GSIs implicaria na redefinição do papel do estado na economia, sobretudo naqueles países em que houve forte intervenção estatal do pós-Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1970, e que se encontravam em crise nos anos 1980, como parte dos latino-americanos. A crise do desenvolvimentismo era considerada como um reflexo do excesso de intervenção do estado na economia. Em linhas gerais, o estado deveria abdicar da sua função de agente do desenvolvimento econômico nacional, transferindo para a iniciativa privada, e em grande medida para o capital estrangeiro, o protagonismo. Nesse contexto, a ampliação das liberdades de mercado acabaria se tornando o arranjo institucional predominante, na medida em que o “estado desenvolvimentista” seria substituído por um “estado regulador”, como o primeiro entrave ao desenvolvimento econômico nacional que deveria ser removido.

Apesar de não ser identificado como institucionalista, Friedman (1985) resume o que se entende por “estado regulador” (nota de rodapé 1), em uma economia em que deveriam predominar as liberdades de mercado, baseadas nas garantias de direitos de propriedade e no cumprimento dos contratos. Como se pode observar, a concepção de estado de Friedman é muito semelhante à adotada pela NEI, e que serve de base para as instituições e organizações internacionais que advogavam a necessidade de adoção de GSIs, sobretudo para os países em desenvolvimento. Ao estado caberia sobretudo o *enforcement action*, como forma de poder de fiscalização e de sanção em

relação ao descumprimento das “regras do jogo”, como também tem argumentado a NEI³.

A criação de agências independentes (reguladoras), como uma das características principais de um estado regulador, seria considerada uma forma de “despolitização” da economia, assim como a “independência” do Banco Central. (CHANG, 1997b; 2001). Lembrando-se que a despolitização da economia não elimina os mecanismos de tomada de decisão, que são políticos, ainda que se restrinja à política macroeconômica (instrumental) por parte do governo. Esta visão liberal de despolitização da economia, a partir da redução sistemática do papel do estado no desenvolvimento, tenderia a contribuir para a concentração do poder na tomada de decisão política em razão da existência de um poder econômico previamente estabelecido. Pelo contrário, na perspectiva de Chang (1999 e 2001), quanto mais politizada for a economia, maiores seriam as chances de haver uma maior distribuição da riqueza, a partir de transformações estruturais e institucionais, em função dos mecanismos de tomada de decisão política que afetam diretamente as relações econômicas em economias capitalistas. Como observa Chang (1999, p. 197): “In the end, all prices are *potentially* political, and there is no “scientific” rule that will tell us which prices should be “political” and which should be not.”⁴ Além disso, conforme Chang (1999), economias mais politizadas encontrariam melhores alternativas em momentos de crise, se comparadas às economias em que há concentração de poder político e econômico, onde vigoram as “leis de mercado”.

O estado regulador seria caracterizado por corrigir as “falhas de mercado”, dado que os mercados teriam “primazia institucional” em relação ao estado. Ao estado caberia criar mecanismos de incentivos que deveriam implicar em maiores liberdades de mercado e em uma crescente importância da iniciativa privada no processo de desenvolvimento econômico nacional. A retórica que define instituições a partir de restrições (predominante na NEI), também defende a primazia institucional do mercado, ou seja, a necessidade de criação e imposição de restrições decorreria da impossibilidade de exercício pleno das “leis de mercado”; as falhas de mercado seriam uma exceção com necessidade de correção, limitando o papel do estado enquanto agente do desenvolvimento, com destaque para as políticas assistencialistas e macro-instrumentais de curto prazo.

Na perspectiva dos defensores das GSIs, os mecanismos de estado seriam aprisionados e utilizados em função dos grupos de interesse (*rent seeking*). Portanto, as “falhas de estado”, a serem evitadas, seriam caracterizadas por processos, legais e ilegais, que favoreceriam interesses privados. Já as falhas de mercado, além de causarem impactos menos negativos do que as “falhas

de estado”, seriam mais facilmente corrigidas, dado que o estado seria mais “enxuto” e teria um aparato burocrático-administrativo mais profissional no sentido da eficiência da “máquina pública”. Esta concepção, como ressaltado anteriormente, estaria balizada na teoria econômica neoclássica e na adoção parcial da ideologia liberal, segundo Chang (1997b). Portanto, existiria uma aproximação significativa entre o que se entende por estado regulador e as ideias liberais predominantes entre os defensores das GSI.

O principal problema para Chang (2001), em relação a teoria neoclássica e sua adesão parcial ao liberalismo econômico, bem como à NEI, é a falta de compreensão das relações institucionais que se estabelecem entre estado e mercado. Não necessariamente as falhas de mercado (destaque-se que Chang afirma que elas existem e costumam ser importantes) devem ser corrigidas pelo estado. “(...) the same state action can be, and has been, considered an “intervention” in one society but not in another (which could be the same society at different points of time).” (CHANG, 2001, p. 4) Portanto, como definir os mecanismos e os limites da intervenção para corrigir falhas de mercado, bem como seus objetivos, a partir de regras pré-estabelecidas? Seguindo a tradição neoclássica, adotada parcialmente pela NEI, a resposta mais coerente é: a partir de regras gerais, aplicadas indistintamente. Ou seja, as falhas de mercado levariam à necessidade de intervenção estatal para aumentar as garantias e a eficiência dos processos econômicos, como se não houvesse nenhuma relação institucional estabelecida entre estado e mercado, em que este último, enquanto instituição capitalista, teria sido resultante de uma criação espontânea (quase natural e a-histórica).

Deve-se observar que os mercados são construções decorrentes de tomadas de decisão, portanto, são criações humanas, resultados de um conjunto de interesses variados. “(...) no market is in the end “free”, as all markets have some state regulations on who can participate in which markets and on what terms.” (CHANG, 2001, p. 6). Portanto, maiores liberdades de mercado, bem como um maior regramento das suas atividades, são resultantes de processos decisórios que envolvem um conjunto de diferentes perspectivas acerca de até onde o estado deve intervir, e se a intervenção deve *preceder* (estado desenvolvimentista, onde o estado tem primazia, como será visto na próxima seção) ou *suceder* (estado regulador, onde a primazia é do mercado) as “falhas de mercado”.

Por sua vez, a função do estado como “regulador”, acabaria ampliando a importância dos mercados para o desenvolvimento econômico nacional. Para tanto, as reformas institucionais passariam a ser consideradas pré-requisitos fundamentais da busca pelo desenvolvimento. Neste cenário, as GSI passariam a ganhar cada vez mais importância e requerer uma ação reforma-

dora do estado e uma nova configuração das suas relações institucionais, em âmbito interno e internacional. Nesse contexto, a reforma do estado seria necessária para criar um ambiente favorável a adoção das “boas” instituições. Assim, a qualidade institucional passaria a ser considerada um pré-requisito básico do desenvolvimento, e os parâmetros para definir tal qualidade seriam definidos a partir de economias desenvolvidas, com destaque para os EUA.

Chang (2004a) observa que as “boas” instituições, existentes nos países desenvolvidos, e que são recomendadas aos países em desenvolvimento, não são causas, mas resultantes do próprio processo de desenvolvimento. Nesse sentido, há um descompasso em relação aos efeitos que estas “instituições boas” podem gerar, quando não são considerados as singularidades das trajetórias das economias nacionais.

Para Chang (2011), além de problemas de atemporalidade, no que se refere as GSIs, existem problemas teóricos com o discurso dominante sobre a relação existente entre instituições e desenvolvimento econômico. Primeiramente, cabe destacar que a relação de causalidade, que vai de instituições “melhores” promovem mais desenvolvimento, é simplista e linear, além de não ser compatível com a experiência histórica das nações; não há primazia causal das instituições em relação ao desenvolvimento e a mudança estrutural produtiva das economias. Como ressalta e exemplifica o autor: “(...) economic development brings about cultural/institutional changes, as much as the latter changes bring about economic development. For example, industrialization makes people more ‘rational’ and ‘disciplined’⁵.” (CHANG, 2011, p. 492) Em síntese, conforme Chang (2011, p. 482): “(...) mainstream institutional theories wrongly see the relationship between institutions and economic development as linear and uniform across time and space.”

Como observa Chang (2011, p. 476), a relação causal, no que se refere ao desenvolvimento econômico, tem diferentes formas de ocorrência, que não estão condicionadas a existência prévia de instituições “melhores”:

Economic development changes institutions through a number of channels. First, increased wealth due to growth may create higher demands for higher-quality institutions. Second, greater wealth also makes better institutions more affordable. Institutions are costly to establish and run, and the higher their quality the more ‘expensive’ they become (see below). Third, economic development creates new agents of change, demanding new institutions.

E acrescenta: “Indeed, there is quite a lot of historical evidence to suggest that the causality may be stronger in the latter direction (economic development improving institutions) than in the former (better institutions promoting economic development).” (CHANG, 2011, p. 476).

Do ponto de vista histórico, a argumentação teórica de que instituições “melhores” são previamente necessárias para o desenvolvimento, é ainda mais frágil e carente de evidências. Como ressalta Chang (2004ab, 2009ab), com uma série de exemplos de economias nacionais desenvolvidas, as instituições foram criadas e aperfeiçoadas conforme estas economias foram se desenvolvendo, em regra com forte intervenção estatal e com políticas protecionistas, inclusive, em muitos casos, desrespeitando direitos de propriedade em âmbito internacional. Em síntese, como ressalta Chang, a relação entre desenvolvimento e instituições é dinâmica, por isto é tão importante compreender que os processos de mudança estrutural e institucional se dão de forma conjunta.

Chang (2001; 2004abc; 2009b; 2011) questiona em que medida instituições “liberais” são favoráveis ao desenvolvimento econômico, dado que as nações (e suas empresas) se encontram em diferentes condições de competição internacional; nesse sentido, maior liberdade, ainda que com garantias de direitos de propriedade, papel fundamental de um estado regulador, não representa condição favorável a melhoria do desempenho econômico, apenas tende a favorecer aqueles que já se encontram em uma situação avançada do ponto de vista da capacidade competitiva.

Chang (2011) elenca um conjunto de autores que justamente entendem que maiores liberdades de mercado não devem ser uma regra adotada por todos em qualquer momento ou circunstância.⁶ Além disso, em regra, as maiores liberdades de mercado costumam criar dificuldades em se tratando da adoção de estratégias de desenvolvimento, como será visto na próxima seção.

These examples show that the very definition of a free market depends on whether an observer accepts the political and ethical values embodied in the institutions that gird the market. In other words, different people with different values will see different degrees of freedom in the same market. If it is impossible to objectively define the boundary of the free market, we cannot know which institutional arrangements will maximize economic freedom (whatever its impact on economic growth and development may be). (CHANG, 2011, p. 478).

Chang (2011) questiona as evidências empíricas acerca da relação entre GSIs e crescimento econômico, argumentando que o fato de existir correlação entre instituições de cunho liberal e crescimento econômico, não estabelece, *a priori*, o sentido direcional desta relação; nem mesmo se ela se sustenta no longo prazo, ou se levaria a uma mudança estrutural favorável ao desenvolvimento. Cita como exemplo negativo o caso de países que têm taxas de crescimento em anos sucessivos, baseadas em maiores liberdades comerciais e na exportação de produtos básicos (com destaque para *commodities* primá-

rias). Destaca também que a “qualidade institucional” é quantificada a partir de índices que levam em consideração julgamentos viesados, baseados, em grande medida, em instituições de economias desenvolvidas.⁷ “(...) reality is often stranger than fiction and therefore our theories need to be more richly informed by real-world experiences – both history and modern-day events.” (CHANG, 2011, p. 494).

Portanto, um dos problemas das GSIs consistiria na ausência de contextualização delas mesmas, ou seja, não necessariamente são políticas inadequadas, mas não costumam ser eficientes quando adotadas de forma padronizada, independente do estágio de desenvolvimento das economias. Ressalva, aliás, que List (1989) havia feito no século XIX, quando questionou a política de liberalização inglesa. List (1989) defendia uma redução do protecionismo a medida em que as demais nações da Europa ocidental, em relação à Inglaterra, pudessem atingir um nível mínimo de competitividade internacional no que se refere a produção industrial; antes disso, a indústria deveria ser considerada “nascente”, portanto, com necessidade de proteção para desenvolver-se. Chang (2004a; 2009b), atualiza e contextualiza grande parte dos argumentos de List, tanto no que se refere as estratégias de desenvolvimento quanto no que diz respeito a forma de inserção das economias no comércio internacional. Portanto, não se trata de uma rejeição plena das GSIs, mas da negação da eficiência da sua padronização, dado ser este um argumento *apriorista* e a-histórico, e pretensamente despolitizado, que não prioriza a condição produtiva, tecnológica, financeira e comercial das nações não desenvolvidas.

Em relação a uma maior garantia de direitos de propriedade, primeiramente é importante destacar que nem sempre há clareza acerca do que é interesse público em relação aos interesses privados⁸. Na tradição liberal, que é tomada como válida pela teoria neoclássica e baliza as GSIs, a busca do interesse privado levaria a melhoria do uso dos fatores (alocação e distribuição), o que resultaria em benefício econômico coletivo; ao estado caberia, sempre que necessário, corrigir as falhas de mercado decorrentes de tais exercícios de liberdades. Por sua vez, Chang (2011) entende que a propriedade estatal, ou sob o controle do estado, muitas vezes é fundamental para promover o desenvolvimento (cita exemplos da China, de Singapura etc.)_“In other words, a high degree of state ownership may in some cases be exactly what enables the country to offer strong protection of private property rights.” (CHANG, 2011, p. 480-1) Portanto, na visão do autor, a criação, e sobretudo a manutenção de direitos de propriedade privados, não constituem garantias de um melhor desempenho econômico. Inclusive a institucionalização de direitos de propriedade privados, por vezes representam a manutenção do *status*

quo, dificultando quaisquer tentativas de mudança estrutural favorável, por exemplo, ao emparelhamento tecnológico das nações. Elevados níveis de proteção, por exemplo, em relação aos direitos de propriedade sobre inovação, justificados pelos custos e riscos inerentes ao processo inovativo (bastante utilizados na indústria farmacêutica, por exemplo), por vezes trazem benefício líquido a um país rico (para suas grandes corporações) podendo ser prejudicial para países em desenvolvimento, reforçando a dependência tecnológica e aumentando as desigualdades entre as nações.⁹

Cabe destacar que existe vantagens por parte dos países em desenvolvimento na adoção de instituições já existentes, devendo-se levar em conta a capacidade de adaptação no país de destino bem como a “dosagem” na adoção destas instituições (CHANG, 2007). Como observa Chang (2007, p. 14): “Institutional development, especially if it is conceived as a means to promote economic development, is an area where finding a neat solution that applies to every country is simply impossible.” Faz-se necessário compreender a realidade econômica nacional e como as instituições existentes operam, favorecendo ou dificultando o desenvolvimento. “In the same way in which they can import better technologies without having to pay the full cost of developing them, late-comer countries can import superior institutions without having to pay for their development.” E acrescenta: “We need to look at the causality in the other direction as well, if we are to have a full understanding of how institutions and economic development interact with each other and give the right policy advice.” (2011, p. 477).

Em síntese, a adoção das GSIs demandaria um ambiente institucional compatível com as características de um estado regulador, ou seja, em que o estado não é o agente central do desenvolvimento, mas uma organização burocrático-administrativa, que visa sobretudo o estabelecimento e o cumprimento de regras e contratos, com agências e órgãos independentes (despolitizados). O estado deveria limitar a sua atuação para tentar evitar “falhas de estado” e corrigir “falhas de mercado”, ou seja, o mercado tem primazia institucional, portanto, nestas circunstâncias, capitalismo seria sinônimo de “economia de mercado”, em que a política econômica deveria estabelecer um ambiente favorável para a criação de mecanismos de incentivo produtivo via mercado, como tem sido defendido pela “aliança” entre neoclássicos e liberais.

ESTADO E INSTITUIÇÕES PROMOTORAS DO DESENVOLVIMENTO

Em uma situação em que existe primazia dos mercados, visão liberal que é compartilhada pelos neoclássicos e pela NEI, um estado ideal serviria para

corrigir falhas de mercado, considerando-se que, “no início haviam mercados”¹⁰ e que a necessidade de regular as trocas, para aumentar a eficiência e melhorar o desempenho das economias, faria com que os mecanismos de estado (e o próprio estado) se estabelecessem. Chang (2001) contesta esta interpretação, buscando em exemplos históricos as evidências de que os mercados são criações decorrentes da organização coletiva e da própria formação dos estados nacionais.¹¹

Mercados são apenas um dos mecanismos institucionais que compõem uma economia capitalista, não podendo ser vistos como algo “natural”, e sim como uma criação humana que tem sido, ao longo do tempo, suscetível a necessárias intervenções estatais, inclusive no que se refere a sua formação¹². Mercados seriam, fundamentalmente, “construções políticas”. Em suma, para Chang (1997b; 1999), não existem “mercados livres”, portanto, o estado sempre terá algum papel na economia. A questão central é saber qual seria o papel institucional do estado em relação ao desenvolvimento econômico nacional, na medida em que este processo não decorre de uma economia de livre mercado.

Nesse sentido, é importante destacar que os mercados são resultantes de interação institucional, e não instituições que se estabelecem para serem administradas após o seu surgimento, quando apareceria a necessidade de gerenciar as suas falhas. Este é um aspecto fundamental, que diferencia um estado desenvolvimentista de um estado regulador, como será visto. Deve-se ressaltar que o que se considera como intervenção do estado na economia pode variar de uma sociedade para outra, bem como em uma mesma sociedade em diferentes momentos históricos. (CHANG, 1997b)

Em conjunto, o aparato teórico-metodológico, a perspectiva histórico-comparativa, a contraposição ao *mainstream*, e a visão estruturalista e evolucionista de Chang, dão suporte às suas proposições desenvolvimentistas, servindo como uma moldura para definir as funções institucionais que o estado possui no que se refere ao desenvolvimento, ou seja, servem de base de sustentação da “economia política institucionalista” (*institutional policy economy* ou IPE) do autor. A IPE proposta por Chang (1997b; 2011) seria caracterizada por alguns aspectos fundamentais. Haveria a necessidade de compreender as relações entre mercado, estado e outras instituições, considerando diferentes perspectivas teórico-analíticas acerca do papel do estado e do mercado no desenvolvimento. Além disso, destaca que o capitalismo é um “sistema socioeconômico”, que não pode ser considerado, de maneira simplista, como sinônimo de “economia de mercado” (ou como uma “coleção de mercados”, conforme Chang (1997b). Tais características tornam a criação, bem como a mudança institucional, um processo complexo e sem resultados previsíveis.

Começa-se pela ideia de que o estado é uma instituição, integrado por um conjunto de outras instituições, as quais se encontram em constante interação. “The state is de-composed into many of its constituent institutions – the political system, the bureaucracy, the fiscal system, the welfare state, the institutions for industrial policy, and so on.” (CHANG, 2007, p. 4) Esta questão é um ponto de partida necessário para analisar o “estado desenvolvimentista”, sobretudo porque Chang entende que o estado tem funções fundamentais na promoção do desenvolvimento econômico, objetivo para o qual são criadas e estabelecidas instituições ao longo do tempo. Portanto, não se trata da incorporação de “boas” instituições consolidadas em algumas economias, mas da capacidade de endogenização dos processos constitutivos de instituições em um contexto nacional, ainda que tais processos sofram influências externas.

The capitalist system is made up of a range of institutions, including the markets as institutions of exchange, the firms as institutions of production, and the state as the creator and regulator of the institutions governing their relationships (while itself being a political institution), as well as other informal institutions such as social convention. (CHANG, 2001, p. 8).

Para Chang e Andreoni (2019), o *mainstream* institucional (NEI) confunde forma com função, ou seja, não basta identificar, a partir das economias desenvolvidas, quais as melhores formas institucionais, é preciso compreender quais funções as instituições cumprem e como elas se estabeleceram.¹³

Nesse sentido, para além de regular as atividades econômicas, condição necessária em uma economia baseada em trocas, o estado desenvolvimentista deveria estabelecer-se a partir de um aparato institucional criado com vistas ao desenvolvimento, em interação com as demais instituições (mercados, empresas etc) que são fundamentais em uma economia capitalista. Lembrando-se que o próprio estado é uma instituição composta por um conjunto de outras instituições.

Dado que as instituições podem servir a várias funções, é correto caracterizar o estado como uma “instituição”, que é composta por outras instituições, a partir de suas multifuncionalidades. Além disso, Chang destaca que diferentes instituições podem ter uma mesma função, ou até mesmo diferentes funções, em se tratando de lugares e momentos distintos. É nesse sentido que instituições desenvolvimentistas podem, pelo menos aparentemente, não serem adequadas em economias desenvolvidas, ao passo que seriam fundamentais em economias em desenvolvimento. Portanto, é preciso considerar a história, a trajetória e a singularidade das economias nacionais para se compreender as razões da existência e a importância de um estado desenvolvimentista.

Além disso, para Chang e Evans (2005), o estado desenvolvimentista é uma instituição ameaçada pelo avanço da globalização, mas sobretudo por questões nacionais internas, em que existe uma adesão às políticas com orientações voltadas a redefinição de seu papel, com destaque para a primazia institucional do mercado, com forte viés liberal, como destacado na seção anterior. Para os autores, esta “visão nacional” também demonstra a falta de compreensão do processo de formação das instituições e de como elas afetam o desenvolvimento, ou seja, o estado regulador não se constitui em um “modelo” onde o interesse público se sobrepõe aos interesses privados, pelo contrário, a forma como se estabelecem os mecanismos de estado, a partir das reformas, decorrem de objetivos concretos dos agentes econômicos; a “visão nacional” não necessariamente é “nacionalista”, e nem mesmo tende a ser desenvolvimentista. Isto posto: “Depending on how people interpret their ‘tradition’, which aspects of it they choose to highlight, and which interpretation wins in political and ideological battles, a country could evolve into very different directions.” (CHANG, 2011, p. 492).

Como destaca Chang (2011, p. 489-90):

(...) human beings are products of existing institutions, which are in turn a mixture of deliberate choices made by agents of yesteryears and the institutions that had existed prior to those agents and at least partially formed them (this is what Chang and Evans, 2005, call the ‘constitutive’ role of institutions¹⁴). (...) In this sense, the path-dependence in the process of institutional evolution operates at a more fundamental level than we normally think.

Nesse sentido, a mudança institucional é um processo complexo e multidirecional (CHANG & EVANS, 2005). Daí a crítica feita ao *mainstream economics* e a algumas organizações internacionais (FMI, BID, OMC etc) de que não se pode entender que uma instituição é “mono-tarefa” (*monotasking*), servindo a um único propósito específico para o qual ela foi criada. Abordagens institucionais “estreitas” ou restritas, levam a conclusões enganosas sobre dinâmica institucional, com elevado risco de determinismo nas relações de causa e efeito, distanciando a perspectiva teórica da realidade histórica.

Além disso, como observa Chang (2007, p. 6): “Institutions do not function in a vacuum but interact with other institutions.” Portanto, “importar” instituições pode trazer ainda mais dificuldades para o desenvolvimento, dado a incompatibilidade institucional com as instituições domésticas, o que tende a tornar a situação ainda mais problemática em relação as instituições informais do país de destino. Nesse sentido, o estado, enquanto criação histórica, é uma instituição composta a partir de estratégias de desenvolvimento, porque também exerce o papel de coordenador/articulador institucional¹⁵.

Segundo Chang (2007), as condições impostas pelo FMI, Banco Mundial e OMC, para obtenção de recursos e condições favoráveis de negociação junto a estas organizações, a partir da crise financeira que se estabeleceu em vários países ao longo da década de 1980, estavam centradas na adoção de instituições consolidadas nos países desenvolvidos, que deveriam ser adotadas pelos países em desenvolvimento, como se as “melhores” instituições funcionassem como mecanismos de desenvolvimento com resultados automáticos.

É necessário compreender que existe um processo dinâmico no que se refere às mudanças institucionais, que em regra decorre da capacidade de inovar de cada país bem como das condições necessárias para aprender com as economias avançadas. Portanto, não se trata de uma visão negacionista, *a priori*, em relação as instituições originadas nos países desenvolvidos, mas da necessidade de compreender em que medida tais instituições são resultantes e não causas do desenvolvimento, ou seja, faz-se necessário compreender o processo de mudança institucional.

Na perspectiva de Chang (1994; 1999; 2004bc), o desenvolvimento econômico resulta de mudanças estruturais, de caráter tecnológico e institucional, que deveriam ser promovidas em larga escala. Para que tais mudanças ocorram, o estado desenvolvimentista deveria intervir no sentido de cumprir algumas funções fundamentais. Enquanto “coordenador da mudança”, na medida em que reuniria interesses público e privados, o estado realizaria e/ou direcionaria atividades que o setor privado não realizaria a partir das relações de mercado, inclusive no que se refere ao financiamento público visando o investimento privado em atividades fundamentais para o desenvolvimento econômico nacional. O estado desenvolvimentista também deveria ter um papel “empreendedor”, provendo uma “visão de futuro”, criando, desenvolvendo e adaptando instituições, que favorecessem o ambiente de tomada de decisão e criassem incentivos aos agentes privados, visando aumentar a adesão às políticas de desenvolvimento (por exemplo, política industrial, tecnológica e comercial integradas). O estado seria o único agente capaz de representar os interesses de toda a sociedade, e nesse sentido deveria ter como função elaborar estratégias de desenvolvimento, coordenando ações ao longo do tempo, em uma “visão de futuro” associada ao acompanhamento e a realização de ações em direção aos objetivos de longo prazo.¹⁶ Por isto Chang entende ser necessário que o “estado empreendedor”¹⁷ estabeleça uma “realidade institucional” compatível com a “visão de futuro”. “In this process of institution building, the state is not merely responding to change but also leading them (...)” (CHANG, 2004b, p. 55).

Na condição de “empreendedor”, o estado desenvolvimentista conduziria o processo de “construção institucional”, necessário para viabilizar o

desenvolvimento econômico nacional a partir da aglutinação de interesses público e privados. No entanto, Chang (1999, p. 196) observa que: “(...) the uncertainty and the conflicts inherent in the process of institution building mean that, although necessary, institution building by the state cannot be expected to produce ‘optimal’ outcomes.” Prover uma “visão de futuro” ou “empreendedora”, demonstra que o estado é um agente do desenvolvimento econômico nacional que “coordena as mudanças”, em que os interesses privados não se sobrepõem ao interesse público, muito menos ao “bem estar social”. Situação que leva a um outro papel fundamental do estado, o de “gestor de conflitos”.

Como um “gestor de conflitos”, sobretudo ao longo do processo de mudança estrutural, caberia ao estado atuar como um aglutinador de interesses coletivos, função que não pode ser exercida pelos mercados, em razão de serem espaços predominantemente de competição.

Em uma ação combinada, como “empreendedor” e “gestor de conflitos”, o estado exerceria a capacidade de coordenação em uma estratégia de desenvolvimento, e é nesse sentido que é considerada a sua capacidade de atuar como uma “instituição” que comporta um conjunto de outras instituições necessárias ao desenvolvimento. Observe-se que as diferentes formas de ação, que compreendem o papel do estado desenvolvimentista, devem ser consideradas em conjunto, dado que existem mecanismos de autorreforço, que contribuem para a consolidação de instituições favoráveis ao desenvolvimento.

A partir do conceito de “capacidades sociais” de Moses Abramovitz, Chang e Andreoni (2019) destacam um conjunto de “instituições-chave” em um processo de industrialização, com caráter desenvolvimentista, tais como as “instituições de produção”, que foram sendo desenvolvidas a partir dos “modelos” taylorista, fordista e toyotista, como arranjos fundamentais para o desenvolvimento produtivo a partir do setor industrial. Por sua vez, as “instituições de desenvolvimento de capacidades produtivas” seriam inerentes ao funcionamento interno das corporações (do Taylorismo às cadeias globais de valor), ainda que decorram de condicionantes criados a partir de políticas públicas, que caracterizam a capacidade empresarial de absorção e adequação às mudanças a partir dos “modelos”. Portanto, são instituições inerentes às corporações, mas que também possuem um caráter intermediário, em razão do ambiente institucional. As “instituições de governança corporativa” cumprem a função de operar como mecanismos de cooperação, entre proprietários (acionistas) e trabalhadores, como forma de estabelecer objetivos comuns a partir de relações de produção. Já as “instituições de financiamento industrial” proporcionariam condições favoráveis à execução de projetos de longo prazo, possibilitando a realização de investimentos pro-

dutivos a partir de bancos comerciais, mas sobretudo de bancos públicos. As “instituições de mudança e reestruturação industrial” visam criar condições favoráveis às mudanças inerentes a estrutura produtiva industrial, próprias do capitalismo, incluindo a necessidade de realocação de trabalhadores, entre diferentes setores/atividades produtivas. Por fim, as “instituições de gestão macroeconômica para a industrialização” teriam o papel de prover uma política econômica, utilizando-se favoravelmente de preços, como juros e câmbio, orientada para uma visão de longo prazo, além de buscar garantir a estabilidade macroeconômica em seu conjunto (contas públicas, inflação etc.), inclusive no que se refere às ações anticíclicas. Em conjunto, tais instituições compreenderiam um escopo de abrangência fundamental para uma estratégia desenvolvimentista centrada no setor industrial.

Por um lado, organizações vinculadas ao estado podem ser tratadas como atores (ou instrumentos) do desenvolvimento, em uma perspectiva institucionalista mais ampla como a de Chang (2011), Chang e Evans (2005) e Chang e Andreoni (2019), ao passo que, para os indivíduos (cidadãos), tais organizações podem se apresentar como instituições.¹⁸ Nesse sentido, o estado pode ser compreendido como uma instituição composta por um conjunto de atores que, dependendo da perspectiva, são também instituições. As ações coordenadas fazem com que este conjunto de instituições criem condições e um ambiente favorável ao desenvolvimento. Portanto, fica evidente que existe uma incompatibilidade institucional entre o estado regulador, e seu viés liberal, e uma estratégia de desenvolvimento em que o estado teria um papel fundamental, em uma perspectiva desenvolvimentista.

Inclusive no que se refere aos “objetivos do milênio” (ONU), Chang (2009) entende que há uma perspectiva mais assistencialista do que propriamente uma definição de ações concretas visando o desenvolvimento das nações pobres, diferenciando o estado desenvolvimentista de um “estado assistencialista”. Além disso, na visão do autor, tais “objetivos” não visam promover mudanças estruturais que gerem desenvolvimento, e sim reforçar um quadro de especialização baseado em vantagens comparativas estáticas (ricardianas)¹⁹. Sem mudança na estrutura produtiva, associada a endogeneização de inovações tecnológicas e institucionais (tecnologias físicas e sociais), ou seja, sem o desenvolvimento de capacitação tecnológica e institucional e das “capacidades sociais”, não há desenvolvimento. “(...) it is not what one has but how one has got it that determines whether a country is developed or not.” (CHANG, 2009, p. 5).

O estado desenvolvimentista, ao mesmo tempo em que se utiliza das instituições vigentes, também tem capacidade de promover a mudança institucional em âmbito nacional, levando-se em consideração o contexto interna-

cional. Para tanto, utiliza-se de um aparato institucional incompatível com um estado limitado a adoção dos preceitos das GSIs, que estão baseados no aporte teórico do *mainstream economics* institucionalista, vinculado parcialmente ao neoclassicismo e às ideias liberais.

A importação indiscriminada de instituições, incompatíveis com a estrutura produtiva e organizacional dos países em desenvolvimento, acabaria trazendo mais empecilhos do que facilidades ao desenvolvimento econômico nacional, o que é um dado histórico. Mesmo para sua adaptação, haveria a necessidade de uma intervenção estatal incompatível com um estado regulador. Nesse sentido, um estado desenvolvimentista seria mais adequado, no que se refere a adoção de uma estratégia de desenvolvimento econômico nacional, ainda que o ambiente institucional seja fortemente influenciado pelas GSIs. Como empreendedor, gestor de conflitos e coordenador da mudança, o estado desenvolvimentista continuaria sendo o agente central do desenvolvimento em economias não desenvolvidas, mesmo (e sobretudo) em um contexto de crescente globalização.

Em síntese, em uma estratégia desenvolvimentista, as ações do estado importam e as instituições fazem a diferença no desenvolvimento econômico nacional. Portanto, um estado desenvolvimentista é incompatível com uma adoção irrestrita das GSIs, como “regras do jogo” fundamentais na busca do desenvolvimento. O que também foi válido para as “GSIs do passado”, e provavelmente será válido para as “GSIs do futuro”, dado que as desigualdades do desenvolvimento são uma característica inerente ao “sistema socioeconômico” capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A forma como Chang aborda as relações existentes entre instituições e desenvolvimento tem sido de extrema importância sobretudo para aqueles que buscam compreender as dificuldades pelas quais vêm passando as economias não desenvolvidas atualmente. O autor tem se caracterizado por uma visão histórica no que se refere a compreensão da mudança institucional e de como esta mudança está associada as transformações produtivas e tecnológicas. Deve-se observar que apesar da sua preocupação histórica com os diversos casos de países e suas particularidades, em momento algum o autor negligencia os aspectos teórico-conceituais e metodológicos, que norteiam as suas análises acerca do desenvolvimento, que têm sido realizadas a partir de uma base científica alternativa ao *mainstream economics* institucional. Nesse processo, Chang se associa a visão de importantes pensadores econômicos considerados heterodoxos, inclusive do ponto de vista institucional.

São várias as características marcantes da obra de Ha-Joon Chang que têm sido cada vez mais compartilhadas por outros pesquisadores mundo afora. O objetivo central deste texto foi destacar os aspectos fundamentais no que se refere a importância das instituições e da mudança institucional, em se tratando especificamente do papel do estado enquanto agente transformador estrutural, e considerando-se os aspectos mais relevantes da sua abrangência institucional na busca do desenvolvimento econômico. Portanto, a perspectiva analítica de Chang não separa as mudanças estruturais produtivas das mudanças institucionais, mas visa estabelecer uma relação causal dinâmica, em que as estruturas produtivas demandam instituições compatíveis.

Trata-se de um autor cuja obra compreende um grau de complexidade elevado, e qualquer fragmentação de seu pensamento só é viável para fins puramente analíticos e, em parte, especulativos. No entanto, por paradoxal que pareça, abordar um aspecto mais específico da obra de Chang permite um maior aprofundamento e compreensão dos demais aspectos do seu pensamento econômico sobre desenvolvimento, principalmente no que se refere a sua Economia Política Institucional. De certa forma, algumas pesquisas acerca do desenvolvimento econômico em economias não desenvolvidas têm encontrado em Chang uma importante referência para compreender tanto as diferentes trajetórias das economias bem como os motivos das suas singularidades. Ao destacar a importância do estado como agente do desenvolvimento econômico, Chang argumenta a favor de seu caráter desenvolvimentista, como um recurso necessário ao emparelhamento buscado pelas economias em desenvolvimento, a partir de argumentos teóricos sempre baseados em fatos empíricos.

Por fim, cabe destacar que Chang tem consolidado uma agenda de pesquisa, com aporte teórico-conceitual e analítico-metodológico que destaca a necessidade de compreensão do desenvolvimento como um processo histórico e dinâmico, inclusive do ponto de vista institucional. Nesse sentido, tem sido um autor fundamental no resgate de visões econômicas que marcaram a história dos debates sobre desenvolvimento, consolidando-se como um importante elo de ligação entre autores dos séculos XIX e XX e a formação de pesquisadores no século XXI.

Notas

1 Segundo Friedman (1985, p. 33), um dos principais expoentes do liberalismo econômico na segunda metade do século XX, o “papel do governo numa sociedade livre, “(...) é o de fazer alguma coisa que o mercado não faz por si só, isto é, determinar, arbitrar e pôr em vigor as regras do jogo.”

2 Cabe observar que os acordos (com destaque para as “rodadas”) firmados no âmbito do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, criado em 1947), antecessor da OMC, já tinham um viés pró-liberalização comercial.

3 Para um maior detalhamento acerca do papel de “jogadores” e das funções das “regras do jogo”, bem como de sua adoção, ver North (1990 e 1991) e Williamson (1989). Apesar de não ser um dos objetivos deste texto, cabe ressaltar que Chang, influenciado pelo “velho institucionalismo” e por seus “herdeiros”, também contrapõe-se a visão da NEI no que se refere a indivíduos que tomam decisões em um determinado contexto institucional, portanto, em que uma maior clareza e definição de regras são favoráveis a diminuição de incertezas inerentes à tomada de decisão, onde as “boas” instituições seriam aquelas que permitiriam resultados mais eficientes a partir de decisões individuais em ambientes em que haveria menor incerteza (ou maiores garantias) em relação às transações.

4 O autor cita como exemplos dois preços fundamentais, salários e taxa de juros, que são definidos politicamente, e a muito tempo, em várias economias.

5 Ver os exemplos de Japão e Alemanha em “Maus samaritanos”(CHANG, 2009b), bem como de outros países em “Chutando a escada”(CHANG, 2004a).

6 “On top of that, there are many non-neoclassical economic theories that say that free markets may be less good at generating growth than markets that are, depending on the circumstances, protected, regulated, managed, or monopolized – such as the infant industry argument of Alexander Hamilton (1789) and Friedrich List (1841; List, 1885), Joseph Schumpeter’s (1987) theory of innovation, and the more recent literature on the economics of technology (see Freeman, 1982; Nelson and Winter, 1982; Lundvall, 1992; Lall and Teubal, 1998; Kim and Nelson, 2000; Cimoli et al., 2009).”(CHANG, 2011, p. 479)

7 “Moreover, many of these indexes are based on surveys among (especially foreign) businessmen and experts (e.g., academics or financial analysts), many of whom were trained in the USA.”(CHANG, 2011, p. 484)

8 Chang (1997a) esclarece que a ideia de “interesse público” é originária da teoria neoclássica, e é por vezes difícil de ser compreendida, sobretudo em função da existência de instituições “mistas”, levando alguns autores a preferirem a adoção de ideias mais amplas, como a de “bem estar social”. Neste texto, por simplificação, vamos adotar a ideia de “interesse público” apenas como contraponto ao “interesse privado”.

9 O caso das patentes da indústria farmacêutica é um exemplo de que o interesse privado, em muitos casos, se sobrepõe ao interesse público e aumenta as desigualdades entre as nações. Nos neoschumpeterianos, por exemplo, direitos de propriedade bem definidos podem agir no sentido de bloquear o desenvolvimento de algumas nações, dado que impedem a apropriação tecnológica pelos países menos desenvolvidos, dificultando o processo de *catching up* (FREEMAN e PEREZ, 1988, e PEREZ, 2004)

10 Afirmação feita por Oliver Williamson (*apud* CHANG, 2001, p. 9), um dos principais expoentes da NEI.

11 Em tempos mais recentes existem vários exemplos de “criação de mercados” em que o estado foi precursor, como por exemplo, com grandes investimentos baseados em P&D e inovação, em que só mais tarde alguns mercados na área das tecnologias da comunicação e da informação (TICs) foram organizados. Mesmo em um contexto de “desregulamentação”, como o dos anos 1980 e 1990, a ação do estado implica na “criação de mercados”(CHANG, 1997a), como ficou evidente nos casos de privatizações ocorridas em vários países.

12 Os mercados não podem preceder as instituições porque não é possível entender qualquer tipo de interação social sem a existência prévia de instituições. Para Hodgson (2007), por exemplo, o funcionamento dos mercados (e os mecanismos de preços), mesmo na teoria neoclássica, demandam interações sociais, com estruturas e fenômenos que não podem ser reduzidos inteiramente a indivíduos isolados.

13 Por exemplo, democracia liberal, judiciário independente, banco central independente etc., são formas institucionais resultantes de processos de desenvolvimento em alguns países, mas quais as funções que dão condições ao estabelecimento destas formas, na busca do desenvolvimento? Não há uma única resposta para esta questão na perspectiva de Chang.

14 Chang e Evans (2005) destacam a proximidade deste conceito em relação a OIE, com destaque para Geoffrey Hodgson. Para maiores detalhes sobre a ideia de “reconstitutive downward effects”, ver Hodgson (2019).

15 Mesmo Douglass North, apesar de enfatizar o papel do mercado na *performance* das nações e ser reconhecido como pertencente ao núcleo teórico da NEI, admite que instituições não podem ser transplantadas de um país para outro porque encontram restrições nos elementos cognitivos individuais e coletivos que interagem com as regras do jogo (NORTH, 2005; NORTH, WALLIS & WEINGAST, 2009)

16 Nesse ponto é fundamental destacar que o autor diferencia as estratégias de desenvolvimento, como política de estado, da operacionalização dos processos econômicos como ações de governo. Por isso o estado desenvolvimentista é um "empreendedor", e não apenas um executor de políticas macro-instrumentais e de curto prazo.

17 Tal proposição de Estado empreendedor tem sido foco de discussão de Mazzucato (2014). A partir de uma perspectiva teórica keynesiana e schumpeteriana a autora demonstra que cabe ao estado ações efetivas para promoção do desenvolvimento (Estado Arrojado). Cabe destacar que "estado empreendedor" não é sinônimo de estado produtor.

18 Em um contexto internacional, o estado nacional também pode ser analisado enquanto ator, dado que o ambiente institucional é ampliado. Conforme foi observado na introdução, não é o objetivo deste texto abordar o tema em uma perspectiva analítica que destaca o ambiente internacional de interação dos estados.

19 Conforme Chang (2009), a Organização Mundial do Comércio também tem contribuído para reforçar a manutenção da estrutura produtiva tradicional das economias primário-exportadoras. Daí as críticas ao "assistencialismo".

Referencias

CHANG, H-J. *State, institutions and structural change. Structural Change and Economic Dynamics*, Cambridge-UK, v. 5, n. 2, pp. 293-313, 1994.

CHANG, H-J. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, p. 703-729, 1997a.

CHANG, H-J. An institutionalist perspective on the role of the state - towards an institutionalist political economy. In: BUR-LAMAQUI, L.; CASTRO, A. & CHANG, H-J. (Eds.). *Institutions and the Role of the State*. Edward Elgar. First Draft: October 1997b.

CHANG, H-J. The economic theory of developmental state. In: WOO-COMINGS, M. (Ed.). *The developmental state*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999, pp. 182-199.

CHANG, H-J. Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state. *Social Policy and Development Programme. UNRISD Paper n. 6*, may 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3iBD88q>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CHANG, H-J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2004a.

CHANG, H-J. *State, institutions and structural change*. In: CHANG, H-J. *Globalisation, economic development and the role of the state*. London and New York: Zed Books, 2004b, pp. 45-74.

CHANG, H-J. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: CHANG, H-J. *Globalisation, economic development and the role of the state*. London and New York: Zed Books, 2004c, pp. 75-103.

CHANG, H-J. Understanding the relationship between institutions and economic development – some key theoretical issues. In: CHANG, H-J. (Ed.). *Institutional change and economic development*. New York: United Nations University Press, 2007, pp. 17-33.

CHANG, H-J. Hamlet without the prince of Denmark: how development has disappeared from today's 'development' discourse. Forthcoming (2010) In: S. Khan & J. Christiansen (Eds.). *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Routledge, Abingdon. 15 February 2009a version.

CHANG, H-J. *Maus samaritanos: o mito do livre-comércio e a história secreta do capitalismo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009b.

- CHANG, H.-J. Institutional and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, v. 7, n.4, p. 473-498, 2011.
- CHANG, H.-J. & ANDREONI, A. Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development. In: NISSANKE, M. & OCAMPO, J. A. (Eds.). *The palgrave handbook of development economics: critical reflections on globalisation and development*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019. pp. 422-439
- CHANG, H.-J. & EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In: DYMSKI, G. and DA PAULA, S. (Eds.). *Reimagining Growth*. London: Zed Press, 2005. pp. 99-129.
- FREEMAN, C & PEREZ, C. Structural Crises of Adjustment, Business Cycles and Investment Behaviour. In: DOSI, G. et al. (Eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Francis Pinter, 1988.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Nova Cultural, 1985.
- HODGSON, G. M. *Downward causation - some second thoughts*. Watford (UK). Disponível em: <https://bit.ly/3kZkAln>. Acesso em: ago. 2019.
- HODGSON, G. M. Institutions and individuals: interaction and evolution. *Organization Studies*, Thousand Oaks (USA), v. 28, n. 1, p. 95-116, 2007.
- LIST, G. F. *Sistema Nacional de economia política*. São Paulo: Nova cultural, 1989.
- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspective*, v. 5, n. 1, pp. 97-112, winter 1991.
- NORTH, D.C. *Understanding the process of economic change*. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2005
- NORTH, D., WALLIS, J. & WEINGAST, B. *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- PÉREZ, C. *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. México: Siglo XXI, 2004.
- WILLIAMSON, O. E. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: FCE, 1989.



POLÍTICA EDITORIAL

A equipe editorial da revista *Desenvolvimento em Debate* se compromete a manter elevada conduta ética durante todo o processo em relação à publicação e seus colaboradores; rigor com a qualidade dos artigos científicos a serem publicados; selecionar revisores capacitados e ecléticos com educação ética e respeito profissional aos autores e ser imparcial nos processos decisórios, procurando fazer críticas sempre construtivas e profissionais. Para tal fim, a revista adota o código de conduta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (<http://www.cnpq.br/web/guest/diretrizes>).

A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina.

Os textos submetidos para publicação podem ser em português, espanhol ou inglês e devem ser inéditos. Ocasionalmente, por seu mérito acadêmico, a revista publica traduções de artigos originais em línguas que não sejam o português.

Pelo menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

A revista adota o processo de avaliação por pareceristas anônimos. Os artigos passam por um processo de avaliação com três etapas. Na primeira, de caráter formal, avalia se o texto respeita as normas editoriais. Na segunda, decide se o artigo se adequa ou não ao escopo da *Desenvolvimento em Debate*. Em caso de ser negativo, comunica aos autores o motivo da rejeição. Em caso de ser positivo, o artigo é enviado a pareceristas externos. A publicação está condicionada à aprovação por parte de dois avaliadores externos à revista.

O corpo editorial pode aceitar artigos para publicação, com ou sem recomendação de alterações. Não caso de serem necessárias alterações, a versão final do artigo deve ser enviada no prazo de um mês posterior ao envio da avaliação dos pareceristas externos.

NORMAS PARA A SUBMISSÃO DE ARTIGOS

- Os artigos vem ser submetidos pelo site da revista: <https://bit.ly/3xnh4Vw>
- Os artigos submetidos devem ter entre 7,000 e 12,000 palavras (incluindo as notas de fim, resumos, bibliografia e legendas), em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5 e parágrafo justificado.
- Os manuscritos devem incluir um resumo em português e em inglês, explicitando objetivos do artigo, metodologia empregada e as principais conclusões. O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e deve ser acompanhado de entre 3 a 5 palavras chave.
- Devem ser submetidos no mesmo processo dois arquivos. Um contendo os dados dos autores e outro com o manuscrito sem identificação de modo de evitar qualquer informação que revele a autoria do artigo.
- As notas de fim deverão ser evitadas ao máximo e, quando existirem, restringirem-se a conteúdo e estarem enumeradas automaticamente em algarismos arábicos em ordem crescente e listadas no final do texto.
- As citações diretas com mais de três linhas devem estar destacadas do texto, recuadas 4cm à esquerda e com espaçamento simples entre linhas. O texto deverá ser digitado em Word For Windows e não deverá ter numeração de páginas.
- As figuras devem incluir um título auto-explicativo, na língua do texto, numerado em algarismo arábico, alinhado na margem esquerda e posicionado logo acima da figura. A fonte deve estar logo abaixo da figura. Aqui incluem-se, gráficos, fotografias (nítidas e com contraste), desenhos, etc.
- As tabelas devem complementar e não duplicar o texto, numeradas em algarismos arábicos. O título deve ser auto-explicativo, na língua do texto, alinhado na margem esquerda e posicionado acima da tabela. A fonte deve estar logo abaixo da tabela.
- As Referências Bibliográficas no texto devem ser citadas de forma corrida, segundo as normas da ABNT. Recomenda-se evitar citação

de resumos simples, somente citando resumos expandidos de Congressos ou de outro evento científico de mesma natureza.

LISTA DE REFERÊNCIAS

Toda a literatura citada ou indicada no texto deverá ser listada em ordem alfabética. Artigos em preparação ou submetidos à avaliação não deverão ser incluídos nas referências. A formatação das referências deve seguir o padrão estabelecido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em “Regras Gerais de Apresentação” - NBR-6023, de agosto, 2002.

Exemplos de referências

Os exemplos a seguir não devem ser considerados como referências reais, pois alguns tiveram elementos adicionados a título de exemplificação.

Livros

SOBRENOME, Inicial nome. *Título*. Cidade da editora: Editora, Ano de publicação.

Exemplo:

REID, D. *Sustainable development: an introductory guide*. 1. ed. London: Earthscan, 1995.

Capítulos de livro

SOBRENOME, Inicial do nome. Título. In: SOBRENOME do ORGAZINADOR, Inicial do nome (Org.). *Título da obra*. Cidade da editora: Editora, Ano de publicação, páginas.

Exemplo:

ALMEIDA, L. T. Comércio e meio ambiente nas negociações multilaterais. In: BRAGA, A. S.; MIRANDA, L. C. (Org.). *Comércio e meio ambiente: uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: MMA/SDS, 2002. p. 97-134.

Artigos em periódicos

SOBRENOME do autor, Inicial. Título do artigo. *Título da revista*, volume, número, páginas do artigo, ano de publicação.

Exemplo:

ANYANWU, C. N. The technique of participatory research in community development. *The Community Development Journal*, v. 23, n. 4, pp. 11-15, 1988.

Trabalho apresentado em evento

SOBRENOME do autor, Inicial do nome. Título. In: EVENTO, Ano do evento, Cidade do Evento. Anais, página. Disponível em: <hiperlink>. Acesso em: data (formato Dia, mês, ano).

Exemplos:

SOUZA, L. S.; BORGES, A. L. & REZENDE, J. O. Influência da correção e do preparo do solo sobre algumas propriedades químicas do solo cultivado com bananeiras. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE FERTILIDADE DO SOLO E NUTRIÇÃO DE PLANTAS, 21., 1994, Petrolina. Anais... Petrolina: EMBRAPA, CPATSA, 1994. p. 3-4.

ANDRADE, T. Inovação tecnológica e meio ambiente: dando um passo acima. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba, SP. Anais... Indaiatuba: ANPPAS 1 CD- ROM.

ANDRADE, T. Inovação tecnológica e meio ambiente: dando um passo acima. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba, SP. Anais... Indaiatuba: ANPPAS 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT01/thales.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2007.

Dissertações, teses e relatórios

SOBRENOME, Inicial do nome. Título. Ano, Número de páginas. Dissertação – Centro, Universidade, Cidade.

Exemplo:

SERRANO, C. M. T. A invenção do Itatiaia. 1993. 179 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas.

Trabalhos em meio-eletrônico

Exemplo:

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Tratados e organizações ambientais em matéria de meio ambiente. In: . Entendendo o meio ambiente. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/Atual.htm>>. Acesso em: 8 mar. 1999.

Artigos de periódico em meio eletrônico

Exemplos:

AIKAWA, N. Visión Histórica de la Preparación de la Convención Internacional de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Museum Internacional. Patrimonio Inmaterial. Paris, UNESCO, n. 221-222, p. 140-155, 2003. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php>>. Acesso em: 5 set. 2006.

JOLY, C. A. Acesso a recursos genéticos, repartição de benefícios e proteção dos conhecimentos tradicionais. *Biota Neotrop.*, v. 5, n. 1, p. 3-3, 2005. Acesso em: 26 jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032005000100001&lng=en&nrm=iso>.

ISSN 1676-0603. online.

Legislação BRASIL – SNUC. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

O envio espontâneo de qualquer colaboração implica automaticamente a cessão integral dos direitos autorais ao INCT-PPED. A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas.



ISSN 1982-2251



9 771982 225002



Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<https://inctpped.ie.ufrj.br>

<https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/index.html>



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ