

INFORME ECONÔMICO (UFPI)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO PIAUÍ

Sumário

Apresentação.....	3
Projeto ultraliberal como nova forma de dependência e a fuga para adiante da burguesia brasileira.....	4
Samuel Costa Filho	
Fundo público: a disputa entre capital e trabalho pelos recursos orçamentários no RN, PB e MA (2015-2018).....	24
Osmar Gomes de Alencar Júnior, Jéssica Campos Bazzanella, Whitney Smith Silva Santos	
Gastos educacionais e desempenho escolar: evidências a partir do Ideb-2017 nos municípios brasileiros.....	47
Paulo Eduardo Panassol	
Especialização produtiva e competitividade tecnológica das exportações piauienses no período 2009-2017.....	80
Leildes Dias da Silva, Adriano Alves de Rezende, Marcelo dos Santos da Silva, Priscila de Queiroz Leal	
Do Manifesto Latino-Americano ao Neoestruturalismo: a controvérsia acerca do retrocesso da crítica histórico-estrutural.....	107
Vinícius da Silva Centeno	
A legislação para a quantidade permitida de agrotóxicos na água: os casos do Brasil e da União Europeia.....	131
André Devecchi de Freitas, Josueh Estevão Bartolomeu Regino	
Políticas multipolares nas migrações: Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África.....	147
Thainá Letícia Sales	
RESENHA:	
<i>Financialization: The Economics of Finance Capital Domination.....</i>	175
Clarissa Flávia Santos Araújo	

Reitor UFPI:

Prof. Dr. Gildásio Guedes Fernandes

Vice-Reitor:

Prof. Dr. Viriato Campelo

Diretor CCHL:

Prof. Dr. Carlos Sait Pereira de Andrade

Chefe DECON:

Prof. Dr. Francisco Prancacio Araújo de Carvalho

Coord. Curso Economia:

Profa. Ma. Kellen Carvalho de Sousa Brito

Editor-chefe:

Prof. Dr. Juliano Vargas

Editor-adjunto:

Prof. Dr. Samuel Costa Filho

Editores de seção:

Dr. Aécio Alves de Oliveira, Universidade Federal do Ceará, Brasil

Dr. Alvaro Sanchez Bravo, Universidad de Sevilla, Espanha

Dra. Alyne Maria Barbosa de Sousa, Instituto Federal do Piauí (Campus Teresina Central), Brasil

Dra. Andrea Felippe Cabello, Universidade de Brasília, Brasil

Dra. Daniela Freddo, Universidade de Brasília, Brasil

Dr. Fabrizio Filippo Lorusso, Universidad Iberoamericana León, México

Dr. Francisco Patrício Esteves, Instituto Superior Politécnico de Tecnologia e Ciências (ISPTEC), Angola

Dr. Jorge Aníbal Aranda Ortega, Universidad de Chile, Chile

Dr. José Machado Pais, Universidade de Lisboa, Portugal

Dr. Mário José Maestri Filho, Universidade de Passo Fundo, Brasil

Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Brasil
Dr. Sérgio Soares Braga, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Dra. Sissy da Silva Souza, Universidade Federal do Delta do Parnaíba, Brasil

Dr. Vitor de Athayde Couto, Universidade Federal da Bahia, Brasil

Revisão textual e de ABNT:

Gabriela de Almeida Furtado

Gláucia Quênia Bezerra de Lima

Marco Aurélio Assis Cardoso

Rhayro Roberto Vieira de Oliveira

Projeto gráfico e capa:

Jasiel da Silva Oliveira

Pedro Henrique Miranda Lima Moura

Apresentação

A revista ***INFORME ECONÔMICO (UFPI)***, vinculada ao Departamento de Ciências Econômicas desta instituição, com satisfação comunica a publicação da edição correspondente ao seu volume 41, número 2, referente ao período compreendido entre julho e dezembro de 2020. Disponibilizamos este exemplar àqueles que colaboraram diretamente (autores, avaliadores, revisores, docentes e discentes voluntários (em especial, aos alunos Josafá Evangelista Leite, Luis Felipe Moura Sousa e Milena Pereira Alves) do DECON, profissionais de TI e editores de seção), programas e instituições parceiras, bem como ao público que acessa livremente o portal eletrônico do próprio periódico, reforçando o objetivo de promover a produção e a divulgação do conhecimento em Ciências Sociais Aplicadas por meio de textos inéditos que forneçam contribuições originais.

Nesta edição constam publicados 7 artigos e 1 resenha de livro, envolvendo ao todo 14 autorias e coautorias, sendo: 2 de doutores, 5 de doutorandos, 1 de mestrando, 1 de graduado e 5 de discentes de graduação. Figuram pesquisas elaboradas por autorias vinculadas às seguintes instituições de ensino superior: Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPAR), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC), Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), Universidade Estadual Paulista (Unesp) e Universidade de Brasília (UnB).

Desejamos que os textos apresentados despertem a curiosidade e atendam às expectativas de quem os lerem. Agradecemos novamente a todas as pessoas que de alguma forma colaboraram para o lançamento desta edição da revista ***INFORME ECONÔMICO (UFPI)***, tendo o prazer de convidar toda a comunidade acadêmica a uma agradável e proveitosa leitura.

Prof. Dr. Juliano Vargas
Editor-chefe

Projeto ultraliberal como nova forma de dependência e a fuga para adiante da burguesia brasileira

Ultroliberal project as a new form of dependence and the flight ahead of the Brazilian bourgeoisie

Samuel Costa Filho¹

Resumo: A visão da burguesia brasileira com caráter modernizador revolucionário na economia e nas relações sociais era hegemônica no Brasil dos anos 1980. Tomando como fio condutor a questão do papel da burguesia ao longo do desenvolvimento econômico do capitalismo brasileiro, o artigo defende que a adoção do modelo ultraliberal mantém o pacto conservador de saída sempre para adiante da burguesia nacional. Nesse sentido apresentar o histórico processo de submissão imposta, dependência consentida e, hoje, dependência desejada da economia nacional com relação aos capitais externos como revelador do real comportamento da nossa burguesia. Assim, o projeto ultraliberal mostra a nova ação das elites em favor de um projeto antinacional. Na batalha ideológica para implantação desse projeto a burguesia nacional contou com a colaboração dos intelectuais liberais e da imprensa com críticas a ação do Estado desenvolvimentista.

Palavras Chaves: Dependência. Projeto ultraliberal. Burguesia brasileira.

Abstract: The view of the Brazilian bourgeoisie with a revolutionary modernizing character in the economy and in social relations was hegemonic in Brazil in the 1980s. Taking as a guideline the question of the role of the bourgeoisie throughout the economic development of Brazilian capitalism, the article argues that the introduction of the ultraliberal model it maintains the conservative pact of exit always ahead of the national bourgeoisie. In this sense, to present the historic process of imposed submission, consented dependence and, today, desired dependence on the national economy in relation to foreign capital as revealing the real behavior of our bourgeoisie. Thus, the ultraliberal project shows the new action of the elites in favor of an anti-national project. In the ideological battle to implement this project, the national bourgeoisie counted on the collaboration of liberal intellectuals and the press, criticizing the action of the developmentalist state.

Keywords: Dependence. Ultroliberal project. Brazilian *bourgeoisie*.

Artigo recebido em 24/6/2020. Aceito em 3/9/2020.

¹ Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor no Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: smcst9@gmail.com

Introdução

O sistema capitalista apresenta um caráter antagônico e contraditório de expansão. Esse capital possui caráter progressivo com elevada capacidade de superar limites. O capitalismo se caracteriza por sua impressionante dinâmica na atividade econômica provocando constante revolução nos padrões de produção e consumo. Nessa dinâmica, o sistema cria necessidades humanas cada vez mais supérfluas e deslocadas da simples necessidade de sobrevivência e reprodução do conjunto da população, modificando a cultura e os costumes na sociedade em prol da acumulação de capital. O capital revela ter essencialmente uma dinâmica de instabilidade e não de equilíbrio², com a existência do ciclo em que esses mecanismos são próprios da dinâmica dessas economias capitalistas, que nesses momentos supera suas contradições e cria um novo ciclo de crescimento.

O sistema capitalista tem o objetivo de acumular capital através da forma comercial, industrial ou financeira, com a expectativa de lucro determinada pelo tipo de investimento a ser realizado. No seu desenvolvimento, o capital busca moldar a sociedade e o Estado de acordo com a forma mais adequada às suas necessidades de acumulação. Nesse processo, acontece uma dinâmica política e conflituosa na sociedade com lutas de classe, luta por direitos sociais, segmentação das massas, diversidade de interesses que pode levar ou não a transformações sociais, que são incorporadas ao projeto de dominação dos grupos sociais no poder, sob a supervisão e controle do Estado. Nesse caminho, o capitalismo revela ser um sistema econômico concentrador de renda e poder.

A história da economia brasileira é a história do capitalismo³. No avanço do capitalismo no Brasil era esperado que a burguesia industrial brasileira apresentasse um caráter modernizador revolucionário na economia e nas relações sociais. Entre os anos de 1940 e 1970, foi hegemônica na perspectiva acadêmica a ideia de que as principais características da burguesia brasileira seriam uma mentalidade pré-capitalista e pouco

² Como apresentado por Marx, a crise é decorrente da tendência relativa à decrescente da taxa de lucro, crises de realização, resultado da desproporção entre os setores, crise de subconsumo, etc. (MARX, [Quarta edição, 1890], 1980).

³ A preocupação com a questão do desenvolvimento capitalista no Brasil revela análise de grande vigor que vem dos anos 1930. Autores como Gilberto Freyre, Francisco José de Oliveira Viana, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Sergio Buarque de Holanda, Celso Furtado, Maria da Conceição Tavares e João Manuel Cardoso de Mello, cada um a sua maneira, apresentaram diferentes e relevantes contribuições para o entendimento do processo de constituição da sociedade brasileira.

vigor empreendedor. Assim, nos anos 1960 e 1970 predominava no pensamento político e social a perspectiva de que a burguesia não apresentava capacidade de liderar o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro. O protagonismo da burguesia industrial no desenvolvimento capitalista brasileiro e na modernização da sociedade passou a ganhar destaque somente no final dos anos 1970 e durante os anos 1980. Na década de 1990, ganhou destaque a ideia de permanência de um processo de modernização conservadora que foi viabilizado pelo pacto conservador das burguesias nacionais ao adotar as políticas neoliberais, que inviabilizam uma dinâmica endógena de desenvolvimento (CARDOSO, 1964; DINIZ, 1978; TAVARES; FIORI, 1996; FIORI, 2001).

Tomando como fio condutor o comportamento da burguesia nacional ao longo de desenvolvimento da economia brasileira, esse artigo questiona a conduta da burguesia na atualidade, que, com implantação de um projeto ultraliberal, mostra que essa apenas mantém o seu recorrente comportamento de associação e dependência, não preocupada com um desenvolvimento comandado em base nacional e que inclua a nação. Nesse sentido se apoia na literatura da Escola de Campinas e no pensamento da Economia Política Heterodoxa para justificar a crítica ao atual modelo econômico em execução.

Inserida no processo de acumulação primitiva com o pacto colonial, a economia brasileira avançou na produção de bens agrícolas e matérias-primas necessárias à reprodução do capital na fase de domínio do capital industrial mundial e, hoje, é parte constituinte do mercado global no processo de financeirização⁴ da economia, procurando se posicionar como plataforma de valorização do capital fictício. O Brasil sempre mostrou uma rápida e entusiástica capitulação dos grupos capitalistas nacionais em se aliar a liderança dos capitais externos, sempre difundindo essa atitude com um discurso de relações econômicas mutuamente vantajosas.

No Brasil se construiu uma sociedade de classes extremamente desigual. A reprodução e legitimação dessa sociedade ocorreram via criação de mitos baseados na ideologia da visão superficial e conservadora da burguesia, que operaram e orientaram a percepção do indivíduo, delimitando e impedindo a compreensão da realidade do

⁴ A financeirização é a expressão geral das formas de definir, gerir e realizar a riqueza no capitalismo globalizado em que o sistema bancário, os especuladores, investidores institucionais, fundos de pensão, fundos mútuos, seguradoras e grandes empresas e corporações tem em suas aplicações financeira dos lucros retidos e de caixa um elemento central do processo de acumulação de global da riqueza (BRAGA, 2000).

capitalismo brasileiro. Essa visão conservadora e superficial exclui a compreensão da realidade do capitalismo (principalmente na periferia) e criou uma compreensão fantasiosa de progresso e bem-estar para todos, via crescimento econômico. Ou seja, o mito do desenvolvimento econômico (SOUZA, 2019).

O professor Joao Manuel Cardoso de Mello (1984) periodizou a história e desenvolvimento capitalista no Brasil em fases como a Economia Colônia, Economia Mercantil-Escravista Nacional, Economia Exportadora Capitalista, Industrialização Restringida e Industrialização Pesada. Nela, mostra as complexas articulações dos determinantes internos e externos que desvelam a maneira como a economia brasileira estava subordinada ao desenvolvimento capitalista mundial.

Nos anos 1990, as condições de aprofundamento da internacionalização do capital e o avanço das ideias liberais⁵ estimularam as elites econômicas brasileiras a adotarem práticas econômicas condizentes com a nova forma de organização do processo de acumulação de capital em nível mundial de globalização financeira e da produção. Foram realizadas uma abertura comercial e uma liberalização financeira. A valorização dos capitais nacionais passou a depender ainda mais das decisões dos agentes econômicos externos e o capital nacional assumiu um papel ainda mais secundário na economia brasileira, perdendo cada vez mais as condições de gerar e condicionar os seus próprios espaços de valorização. Presenciou-se a execução de um projeto de crescente desnacionalização da economia que não se importa com a nação.

Esse fato revela não ser novidade no padrão de dominação social das elites brasileiras nas várias formas de inserção externa, ajustadas e adaptadas de acordo as necessidades e com o caráter cíclico da acumulação de capital comandada pelos países hegemônicos. Na atualidade, a formação de um pacto político ultraliberal⁶, composto pelos mais diversos segmentos das elites articulando diversos interesses ligados ao complexo agroexportador, setores do capital financeiro e capital industrial, realizam um processo de rearranjo nas relações com o capital internacional, que representa o aprofundando do caráter antinacional e socialmente excludente do modelo brasileiro, que elevará as gritantes desigualdades sociais do país.

⁵ Pensamento liberal no pós-guerra desdobrou-se em três linhas: i) a escola austríaca, liderada por Friedrich Hayek, o patrono de todo o pensamento neoliberal contemporâneo; ii) a escola de Chicago, do liberal monetarista Milton Friedman e da teoria do capital humano de Gary Becker; iii) a escola de Virgínia ou *Public Choice*, que tem em James Buchanan o seu principal nome.

⁶ Para Ricardo Gómez (*apud* Carvalho, 2005), existem quatro períodos na história do liberalismo: 1) o liberalismo clássico, de Adam Smith; 2) o liberalismo neoclássico, do século XIX; 3) o neoliberalismo da luta teórica de Friedrich Hayek e Milton Friedman; e, 4) o neoliberalismo “implantado” a partir do golpe militar de 1973, no Chile, cuja fase atual caracteriza-se pelo “extremismo teórico”, no qual a solução dos seus problemas “é sempre mais neoliberalismo” e que eu denomino de ultroliberalismo.

O presente artigo objetiva apresentar o avanço do projeto ultraliberal⁷ no Brasil, como nova forma da integração subalterna e dependente ao capital brasileiro em relação aos capitais externos, na constante fuga adiante na ordem global de financeirização da economia. Além da introdução, o artigo é composto de quatro pontos. O segundo ponto trata da questão da submissão, dependência e fuga para frente no processo de submissão imposta, submissão consentida e submissão desejada das burguesias brasileira. O terceiro item aborda a sociedade brasileira, o governo ultraliberal e a batalha ideológica em favor do projeto ultraliberal das elites brasileiras. Finaliza-se o artigo com as considerações finais.

1. Submissão, dependência e a constante fuga para frente

Nos países da periferia, o capitalismo não objetiva a formação de uma nação e muito menos de uma economia nacional⁸. Nessas sociedades periféricas do sistema capitalista tem-se uma dinâmica de viabilizar a riqueza de uma minoria privilegiada que, acima de tudo, atua para viabilizar a transferência do excedente para as nações hegemônicas⁹, via um processo de crescente integração da economia ao sistema capitalista mundial. Nesse processo, a dinâmica do capitalismo global é de permanente busca de novas oportunidades de inversões, ou seja, novas fronteiras de investimentos, como também da exploração da mão de obra barata, mantendo o controle sobre os recursos naturais não renováveis de que são crescentemente dependentes, impondo um processo irresponsável de degradação ambiental.

⁷ De acordo com Moraes (2001, p. 10), o “Novo Liberalismo” tem vários significados: 1) uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver o mundo; 2) movimento intelectual organizado, com centro de geração e programas de difusão e promoção de eventos; 3) um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1970, e propagadas pelo mundo a partir das organizações Banco Mundial (BIRD) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

⁸ A dinâmica da economia capitalista é comandada pelo processo incessante de acumulação de capital que leva a concentração e centralização do capital. Esse processo decorre do objetivo de obtenção do lucro que sejam em países desenvolvidos ou nos países subdesenvolvidos. Assim, na periferia (caso do Brasil), as elites objetivam fazer negócios e aumentar sua riqueza, buscando crescimento econômico atrelado e associado ao capital externo e não a construção de uma economia nacional que inclua a nação, como pode ser visto em autores em Celso Furtado, Caio Prado Júnior, Florestan Fernandes, Luís Carlos Bresser-Pereira, Paul Singer e Jessé de Souza.

⁹ Diz respeito ao uso e abuso de mão de obra barata da periferia. A política de subfaturamento e superfaturamento é uma prática utilizada pelas empresas multinacionais para transferência do excedente econômico da periferia (CAMPOS, 2016).

No capitalismo e na periferia do sistema, as elites econômicas não são e nem se mantêm coesas. Elas estão sempre em constante competição, defendendo ferrenhamente seus interesses, ao ponto de conspirar a favor ou contra o Estado nacional¹⁰ e contra a nação para vencer na competição capitalista. A geopolítica imperialista que vigora em nível de capitalismo global, coloca os países desenvolvidos (seus Estados, empresas, suas moedas, diplomacia e poderio militar) a serviço da conquista e manutenção de espaços de valorização de seus capitais na concorrência internacional (CARDOSO, 2020). O mercado internacional é controlado por grupos de empresas multinacionais, respaldado pelo discurso da ortodoxia liberal amparado pela teoria das vantagens comparativas, que com esse argumento representa uma teoria que justifica e serve de cobertura à dominação dos povos dos países da periferia pelos países imperialistas na dinâmica do sistema capitalista.

O sistema capitalista mundial é composto por um grupo de países com distintos graus de poder e autonomia nacional, em que as instituições internacionais e as regras institucionais são governadas pela lógica e controle dos países desenvolvidos. Esse sistema foi idealizado pelos estadunidenses e, em seu benefício, sob o controle da sua moeda e do seu poder militar, para fazer triunfar o capitalismo dos Estados Unidos da América, mantendo e tutelando o conjunto do sistema capitalista. Nesse processo de divisão internacional do trabalho, na periferia do sistema capitalista e, em especial no Brasil, os países hegemônicos contaram e contam com um poderoso aliado, as burguesias locais, não objetivando criar e constituir um sistema econômico nacional dotado de autonomia relativa e que inclua a nação.

A redução na margem de manobra e a abdicação dos capitalistas brasileiros e dos capitais dos países subdesenvolvidos em adotar políticas nacionais também são influenciadas pela expansão de cultura hegemônica estadunidense que cria uma dominação e dependência cultural que faz parte das nossas burguesias e penetra em toda a sociedade. As suas universidades, os principais meios de comunicação na televisão e nos jornais fabricam consensos e formam opinião distorcendo sistematicamente a realidade do capitalismo, espalhando o capitalismo estadunidense e a democracia liberal na periferia do sistema, que são assimiladas sem reflexão pelas demais classes sociais (FURTADO, 1981).

¹⁰ Estado refere-se aos mecanismos de controle político de um governo em determinado território ou país, ou seja, a reunião daquilo que é responsável por sua administração. E, a nação é constituída pelos cidadãos que se consideram parte de um coletivo que formam um povo, ou população que habita esse território.

Assim, o processo de constituição, evolução e desenvolvimento capitalista brasileiro nas suas principais etapas ocorre via processo de integração subalterna aos circuitos de valorização de capitais, com os capitais nacionais dependendo sempre das decisões dos agentes econômicos externos. A lógica foi e é sempre de estreitamento dos vínculos entre o capital nacional e o capital internacional, com elevação dos laços de dependência externa e crescente integração ao capitalismo internacional. Na sua participação na burguesia brasileira não constituiu as ideias, interesses, mentalidade de política objetivando a constituição de um desenvolvimento nacional para construção de uma sociedade com seus objetivos nacionais e mais igualitária. O capital nacional sempre se contentou em assumir um papel secundário nesse processo, mesmo no período de substituição de importações quando ficou a reboque do comando e direção dos capitais e empresas dos países desenvolvidos,

As burguesias no Brasil sempre apresentaram a característica de pouca identificação com um projeto de país. O modelo econômico brasileiro sempre foi altamente excludente, de tal forma que o elevado desemprego, subemprego, marginalização social, pobreza, grandes privações econômicas da população são características estruturais da nossa sociedade, o que ao longo do tempo agrava a questão da degradação social e eleva o risco de instabilidade social. Essa via impede a formação de um pacto social favorável ao bem-estar da população e provimento pelo Estado de políticas sociais e a construção de um desenvolvimento socioeconômico menos excludente compatível com os interesses da coletividade como um todo (NEVES, 2020).

No Brasil sempre ocorreu uma rápida e entusiástica aceitação dos grupos capitalistas nacionais à liderança dos capitais externos, difundindo um discurso de relações econômicas mutuamente vantajosas. O ultraliberalismo brasileiro não objetiva o controle do processo de desenvolvimento, e combate qualquer ação do Estado de apoio ao desenvolvimento. Hoje a elite executa uma política de formação de um Estado mínimo¹¹. O Estado como instrumento diretor e coordenador das atividades econômicas com interesse na coletividade nacional é ferozmente combatido. A concepção de interesse nacional é apresentada à sociedade como decorrente do ingresso dos capitais externos, encobrindo que o avanço desse processo eleva o controle da economia

¹¹ “Estado Mínimo”, que deve cuidar apenas da segurança, educação, saúde e de algumas poucas coisas, mas deixando as atividades produtivas nas mãos da iniciativa privada. O Estado não deve interferir na esfera particular, e os indivíduos vivem em liberdade, segurança e desfrutando dos benefícios da propriedade privada.

brasileira pelos grupos estrangeiros. Os ricos e privilegiados apresentam uma ação convergente e interessada de não apenas manter, mas também de ampliar os laços de dependência e submissão ao capital externo na sua constante fuga para diante.

A característica mais marcante do modelo capitalista brasileiro é sua tendência estrutural de excluir a massa da população dos benefícios da acumulação e do progresso técnico (FURTADO, 1981). O ultraliberalismo é a forma moderna dos grupos dominantes de suprimir todas as formas de oposição que esse sistema antissocial dissemina. Os ricos brasileiros legitimam os seus privilégios em uma ideologia particularista camuflando os seus interesses e que é absorvida pela sociedade, via discurso culpando uma parcela do Estado que se corrompe e uma política negligente como os responsáveis pelas mazelas da sociedade brasileira. Procuram encobrir o seu desinteresse pela construção da nação, em que a burguesia nacional prospera utilizando o Estado em proveito próprio. As alianças de classes e grupo sociais da burguesia agrária, comercial, industrial e financeira com a burocracia estatal desenvolvem um projeto deliberadamente concebido procurando adequar o sistema econômico nacional aos interesses e atividades do sistema econômico internacional.

O capital nacional, dado o processo de intensificação, atrelamento e dependência ao capital internacional, fez com que a economia brasileira tivesse crescente vulnerabilidade externa. Este processo de submissão e dependência não era mera condição e acidente, mas um processo deliberado de empreendimento das nossas elites por serem a elas mais lucrativas – um caminho rápido e seguro, dada sua mentalidade imediatista e espoliativa. Assim, a constituição e o desenvolvimento econômico nacional progressivamente foram conduzidos por forças sociais e grupos de interesses favoráveis à associação submissa e dependente, cujos interesses e influências estavam relacionados à ampliação do comando da dinâmica da economia do país ao domínio do capital internacional (MACHADO, 2002).

A lógica desse desenvolvimento econômico revelou que o desenvolvimento econômico brasileiro nunca conseguiu se constituir nas bases autônomas, em que as etapas centrais do circuito de valorização do capital fossem controladas pelos capitais locais e obedecendo aos desígnios do interesse nacional. A capitulação das burguesias nacionais frente ao imperialismo levou à incapacidade de controlar endogenamente a incorporação e difusão do progresso técnico dentro do país. Não ocorrendo no Brasil, como esperava a esquerda, uma revolução burguesa na defesa da nação e contra o atraso buscando autonomizar-se em relação ao imperialismo. Entre as opções e aspirações

nacionalistas e o crescimento econômico, a opção da burguesia foi sempre buscar o crescimento econômico atrelado e associado ao capital externo. Sem tirar a razão que a questão da problemática da exclusão social no país só pode ser realizada sobre o desenvolvimento nacional alicerçado em bases democráticas.

No período do Pacto Colonial ou de Dependência Colonial na teoria da dependência¹², aconteceu uma dependência imposta ao Brasil que surgiu como organização da economia colonial que tem a função de servir como instrumento de acumulação primitiva de capital¹³, com a apropriação e controle do excedente dessa economia pela burguesia comercial metropolitana e inglesa. A organização das atividades econômicas no país tinha na exportação de produtos primários, sob o comando agrário-exportador, total dependência e subordinação em relação ao capital externo, que dominava as atividades comerciais, bancárias, o controle das exportações e importações.

Durante o período Primário-Exportador, nas décadas finais dos séculos XIX e iniciais do século XX, no Brasil continuou a dominação do “desenvolvimento para fora” (conforme terminologia Cepalina¹⁴), mantendo a especialização na produção agrícola a preços baixos e fornecendo matérias-primas em larga escala para produção industrial voltada para exportação¹⁵. O capital mercantil nacional ficou restrito aos negócios de financiamentos na área de infraestrutura de transporte, armazenamento, comercialização e negócios voltados para importação de sofisticados produtos importados. O setor exportador era o centro dinâmico da economia e as exportações eram o único componente autônomo de crescimento da renda. Essa posição subordinada e a dependência da economia brasileira na economia mundial capitalista não levou à constituição de forças internas produtivas capitalistas.

A partir dos anos 1930, no Modelo de Substituição de Importações da economia brasileira, a dinâmica de desenvolvimento passa “para dentro” (segundo a terminologia Cepalina¹⁶) e ocorre o período de dependência consentida. Foi a fase de industrialização

¹² Economia Mercantil Escravista Colonial, articulando elementos internos e externos subordinados à dinâmica do desenvolvimento do capitalismo mundial.

¹³ Produção mercantil e trabalho escravo reinventado para estimular a transição do feudalismo para o capitalismo (MELLO, 1984).

¹⁴ Na etapa do desenvolvimento para fora, o comando do seu crescimento econômico da nação depende dos estímulos recebidos e do vigor da demanda dos países do centro do capitalismo. Na vertente da teoria da dependência, a terminologia é dependência primário-exportadora (MELLO, 1984).

¹⁵ Economia Exportadora Capitalista e constituição de uma Economia Mercantil Escravista Cafеeira Nacional sobre domínio do capital mercantil

¹⁶ O centro dinâmico da economia se desloca para dentro da nação, e esta passa a comandar a si própria.

retardatária que, entre 1933 e 1955, apresentou um processo de industrialização restringida¹⁷ e de 1956 a 1961 passou a ser processo de industrialização pesada, com investimento e implantação dos setores de bens de produção e bens de consumo duráveis. Esse novo padrão de acumulação constituiu uma dinâmica de acumulação especificamente capitalista. Nessa fase tem início a etapa de estímulo à industrialização com a constituição de um núcleo industrial interno através do planejamento estatal, tendo no Estado como ator central deste processo, via criação de empresas estatais e aíórgãos de planejamento fomentando e dirigindo o processo de crescimento econômico do país, além de procurar conciliar o interesse dos diferentes grupos sociais.

O modelo de substituição de importações manteve o aprofundamento da internacionalização da estrutura produtiva nacional, com os setores de bens duráveis, bens de capital e bens intermediários procurando atender a uma demanda pré-existente das classes burguesas nacionais, na linha e nos padrões de consumo vigentes nos países desenvolvidos e sem que o consumo das classes trabalhadoras desempenhasse papel significativo para esta indústria. A economia brasileira se especializou e manteve duas esferas de consumo: a das classes altas com os setores médios e a das classes subalternas com o restante da população que não foram incluídas no mercado, tendo na sua dinâmica o comando dos grandes oligopólios internacionais à frente da expansão econômica. O modelo não conduziu a progressivos ganhos de autonomia do desenvolvimento econômico nacional.

O modelo de substituição de importações decorreu de um período histórico específico que abriu uma brecha ou oportunidade, criando a ilusão da possibilidade de uma política de desenvolvimento nacional em países da periferia do capitalismo na América Latina. Entre as décadas de 50 e 80, o projeto nacional desenvolvimentista contava com intervenção estatal e protecionismo, com um programa de ação deliberado de indução e modernização via industrialização objetivando superar o atraso econômico da especialização primária apoiada e sob a influência de forças sociais relacionadas à defesa do desenvolvimento econômico alicerçados em bases nacionais, mas que foi comandado pelo grande capital internacional e a economia brasileira continuou na sua linha de submissão e dependência, só que agora consentida.

¹⁷ Restringida porque as bases técnicas e financeiras de acumulação não permitiam a implantação do núcleo da indústria de bens de produção, com aparência de autonomia econômica pelo papel assumido pelo Estado com um “Projeto Nacional de Desenvolvimento” (MELLO, 1984).

O projeto desenvolvimentista foi estimulado pelo Estado coordenador, planejador, financiador do investimento, investidor na infraestrutura de transporte e telecomunicações e na produção direta de insumos, além de incentivar os capitais privados com políticas fiscais monetárias e com proteção através de tarifas alfandegárias de reserva de mercado. As empresas de capital privado nacional atuavam nos setores de bens de consumo na indústria de construção civil, produção intermediária, nas áreas de papel e celulose. Existia um processo de convivência pacífica entre o capital nacional e o capital externo, ficando a burguesia nacional em posição secundária e as empresas estrangeiras comandando os setores dinâmicos da indústria de transformação (MACHADO, 2002). Tratava-se de um modelo subordinado e consentido de desenvolvimento de natureza excludente.

A crise desse modelo nos anos 1980 redundou na chamada “década perdida”. A década de 1990 presenciou a mudança e aprofundamento da submissão, subordinação, dependência e “fuga sempre para frente¹⁸” do capitalismo brasileiro, agora uma submissão desejada pela via da integração ao capitalismo financeiro globalizado. Os capitalistas nacionais se subordinaram ao interesse do capital financeiro num processo de convivência pacífica, harmoniosa e passiva via retirada das limitações à atividade do capital estrangeiro, estimulando e expandindo o processo de valorização financeira e financeirização da riqueza com a utilização da dívida pública do Estado nacional como lastro da acumulação financeira. Nesse processo de submissão desejada, novamente a burguesia nacional abdicou da alternativa de criar um projeto para incluir a nação, com elemento necessário para impulso de uma dinâmica própria de crescimento em bases nacionais. Desse modo, a política econômica se voltou para atender aos interesses do capital financeiro, que mantém e aprofunda as relações de dependência e tornado incompatível o crescimento e desenvolvimento da economia nacional com inclusão da nação.

Diante da deterioração das condições econômicas, cresceu a insatisfação das elites políticas, intelectuais e técnicas brasileiras com o modelo desenvolvimentista. Esse modelo passou a não mais atender aos interesses das elites locais e muito menos

¹⁸ “A análise histórica, sobre o comportamento ou forma de atuação de nossas elites, permite concluir que, nos momentos decisivos das transformações socioeconômicas do país, faz-se recorrentemente a opção pela associação com o capital externo, porém sempre sob nova roupagem. Enfim, verifica-se, em diferentes períodos, a associação com o capital externo, no entanto, recorre-se ao uso de diferentes mecanismos econômicos, o que não poderia ser diferente, já que os distintos contextos mundiais exigiam novos métodos de associação com o capital externo que fossem capazes de melhorar a eficácia e os rendimentos da estratégia associativa, tanto para os segmentos sociais nacionais, como para grupos externos” (MACHADO, 2020, p. 75-76).

aos interesses do grande capital internacional, provocando o fortalecimento dos setores e interesses das elites liberalizantes e o recuo das forças sociais progressistas e das camadas populares. O Estado¹⁹ passou a ser atacado, sendo apresentado como burocrático, corrompido, lento, ineficiente e desnecessário. A crise dos anos 1980 identifica o Estado brasileiro como a origem de todos os males econômicos que assolam a economia. Os liberais negam todo o legado deixado pela contribuição fundamental do Estado no impulso da industrialização do país. O Estado desenvolvimentista, passa a ser totalmente desmantelado com a privatização das empresas nacionais que possuíam ativos produtivos e investimentos maduros e rentáveis passíveis de ser transacionada e altamente atrativa à iniciativa privada nacional e internacional.

Uma agenda econômica liberal consolidada pelos organismos multilaterais (Banco Mundial e FMI à frente), conhecida como Consenso de Washington, apresentou a nova proposta “reformista” de privatização, abertura comercial, liberalização financeira cambial e austeridade fiscal para crescimento econômico dos países da América Latina²⁰. Nesse contexto, a burguesia brasileira iniciou um projeto visando novamente se associar aos investimentos externos e levando a uma inflexão da orientação do desenvolvimento consoante às exigências da comunidade internacional. O estreitamento das relações econômicas com o grande capital oligopolista internacional e financeiro é, cada vez mais, enaltecido no processo de valorização de capitais locais alargando os vínculos com o capital internacional.

A agenda neoliberal passou a comandar as reformas estruturais no capitalismo brasileiro reduzindo o papel do Estado, realizando a abertura comercial e a liberalização financeira, partindo da ideia da primazia do mercado e na defesa de Estado Mínimo. O

¹⁹ A *Public Choice* procurou salientar que o intervencionismo estatal propicia “situações de renda” – *rent-seeking*. Segundo a escola de Virgínia nos Estados Unidos, capitaneada por James Buchanan e Gordon Tullock, existem posições na sociedade que permitem a um indivíduo, empresa ou grupo capturar vantagens superiores àquelas que obteriam no mercado. Essas vantagens são posições favorecidas por artifícios legais que provocam dois males: i) os agentes investem seus esforços mais na busca de privilégios do que em aumentar o produto global; ii) os tomadores de decisão na administração pública seriam ofertadores de rendas em troca de benefícios monetários ou apoio político. Esses procedimentos levam a resultados ilógicos (circulares ou caóticos), perversos (produzem o oposto do que se busca), injustos (provocam confiscos e rapinas) e ineficientes (a legislação torna artificialmente rentáveis certas atividades). O resultado da intervenção estatal é uma sociedade de soma negativa, ou seja, uma sociedade que anda para trás.

²⁰ “Desde o início da época neoliberal, houve um processo de anexação das economias periféricas. Este processo foi realizado – dentre outros – por meio de instrumentos criados a partir de Bretton Woods (1944), como Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, a Organização Mundial do Comércio, os tratados de livre comércio, a dívida externa, as especulações com moedas no Sul e todos os tipos de operações financeiras e especulativas, além das práticas já existentes de subvalorização das importações do sul e de sobrevalorização das exportações do Norte.” (DIERCKXSENS, 2010, p.18).

discurso da burguesia afirma que o mercado via sistema de preços reflete a produtividade dos fatores e as preferências dos consumidores, representa o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos e, ao Estado, caberia apenas criar um ambiente institucional e jurídico favorável à livre atuação dos agentes econômicos. O Estado deve garantir o bom funcionamento e a estabilidade de preços, somente intervindo para reformar o regime institucional que impede o bom funcionamento do mercado. O modelo neoliberal abdica e repudia qualquer política ativa de favorecimento aos produtores nacionais e estabelece uma nova forma de inserção externa.

O Estado brasileiro passou a estimular o processo de globalização financeira e garantir a estabilidade e a continuidade do processo de financeirização da riqueza. E, muito embora, os grupos da associação desejada afirmem o contrário, trata-se de um modelo insuficiente para promover o desenvolvimento no Brasil. As práticas de política econômica que mantém a economia estável e possibilita a estabilidade macroeconômica são incapazes de impulsionar o crescimento econômico, mantendo as taxas de crescimento muito baixas, devido à necessidade do modelo de juros elevados e câmbio valorizado (RESENDE, 2019). O papel do Estado transforma a ação estatal e visa primordialmente às ações nas esferas monetárias e de valorização fictícia do capital reduzindo seu poder de regular a economia e influir na taxa de investimento, como também busca reduzir sua atuação social ao criar novas formas de atuação econômica compatíveis com o novo processo de acumulação.

Uma ampla coalizão de diferentes segmentos das elites nacionais, composta pelos setores tradicionais agroexportadores, setores modernos relacionados ao capital financeiro e industrial renunciam a qualquer pretensão de liderar um processo de desenvolvimento capitalista no Brasil, ou seja, os segmentos sociais que ocupam posições econômicas centrais criaram um ambiente propício à adoção das propostas neoliberais e estimula o processo de submissão desejada.

Assim, a articulação das classes sociais da elite apresenta um comportamento histórico e sempre procura aprofundar as relações de associação e subordinação com o capital internacional. Nesse processo, o novo contexto internacional específico neoliberal não foi diferente. Para nossas elites, a problemática do desenvolvimento nacional sempre se reduz ao acesso a novas tecnologias e a forma de inserção externa que possibilite novo fluxo de capitais internacionais (MACHADO, 2002).

As condições dos anos 1990 e a política de submissão desejada da burguesia nacional levaram ao aprofundamento da internacionalização da economia brasileira, fazendo com que a valorização dos capitais nacionais dependa ainda mais das decisões dos agentes econômicos externos. O capital nacional procurou novamente se manter em um papel secundário. As elites econômicas brasileiras são estimuladas a adotarem práticas e políticas econômicas condizentes com a nova forma de organização do processo de acumulação de capital em nível mundial de globalização financeira e da produção. Assim, novamente as burguesias brasileiras abdicam e perdem cada vez mais as condições de procurar gerar as condições dos seus próprios espaços de valorização, viabilizando o processo de crescente desnacionalização da economia, levando a uma elevação no poder das finanças sobre a sociedade, o Estado e a economia brasileira.

O atual padrão de dominação social das elites brasileiras de ajustamento à inserção externa é possibilitado pela formação do pacto político entre os mais diversos segmentos das elites, de acordo com o caráter da acumulação de capital comandada pelos países desenvolvidos. Esse pacto é formado pela articulação de diversos interesses ligados ao complexo agroexportador, setores do capital financeiro e capital industrial, para viabilizar um rearranjo no processo de subordinação do complexo capitalista industrial, financeiro, comercial e agrário nacional com relação ao mercado internacional. É a implementação de um modelo de caráter antinacional e socialmente excludente que aprofundou as desigualdades.

2 O governo ultraliberal e a batalha ideológica em favor do projeto das elites

O estabelecimento da nova forma de relacionamento com o capital internacional é fruto da mentalidade das burguesias brasileiras sempre interessadas na busca de formas de cooperação com o capital externo. Essa característica determina as trajetórias econômicas do Brasil, com um projeto econômico que diverge dos reais interesses da nação, em que o capital financeiro comanda todo o processo. Os fatores externos contribuíram e levaram à adaptação, transformação e inserção desejada nessa nova fase de globalização financeira.

A burguesia usa a grande imprensa, que procura sistematicamente distorcer a percepção dos problemas econômicos e sociais do Brasil. A imprensa impede a existência de debate e de pluralidade de alternativas, perspectiva e de opinião na

sociedade brasileira ao conduzir e controlar o conteúdo econômico que a sociedade tem acesso, impedindo os debates, expurgando os nomes de economistas e outros profissionais críticos e independentes, sempre selecionando e convocando os intelectuais e economistas conservadores para debaterem as questões relevantes (BATISTA JR., 2020). Nessa linha, os principais meios de comunicação do país produzem uma falsa ideia de homogeneidade de pensamento econômico e em conformidade com os interesses do capital financeiro, passando uma visão parcial e interesseira sobre a realidade econômica, fraudando sistematicamente a forma com a sociedade deveria entender as questões (SOUZA, 2016).

Nesse sentido, o pensamento (quase que) único da ortodoxia – hegemônico e homogêneo – construiu um consenso e suas ideias são assimiladas pela sociedade sem que esta tenha possibilidade de refletir a respeito das políticas econômicas do interesse do financismo. Os indivíduos são impedidos de poder avaliar as opiniões alternativas e formar um julgamento próprio e autônomo do que é melhor para o futuro da nação. Esse consenso joga todos os defeitos do capitalismo brasileiro no colo do Estado e dos políticos, procurando criar as condições para atrair o capital financeiro e investidores externos via plena liberdade privada de acumulação.

O estabelecimento dessa nova forma de relacionamento com o capital internacional é fruto da mentalidade das elites econômicas brasileiras, interessadas na busca de formas de cooperação com o capital externo. Essa atitude faz parte da trajetória econômica do Brasil, sempre executando um projeto econômico que diverge dos interesses da nação e na atualidade tem no capital financeiro o comando desse processo. Esse fato foi também estimulado por fatores externos que obrigaram a adaptação das transformações da economia brasileira na lógica da economia mundial em sua nova fase de globalização financeira.

Não é sem razão a degradação social que o Brasil vem sofrendo desde 2016. É o resultado do retorno do projeto ultraliberal em execução no país, por meio de um governo que não tem interesse em promover o desenvolvimento nacional e a melhora da vida do povo brasileiro. É a versão entreguista-cosmopolita de aceitação passiva, subordinada e desejada da liderança americana. A burguesia nacional e parte da sociedade não são tomadas pela vergonha, aversão ou rejeição ao governo Jair Bolsonaro, que representa o que há de mais nefasto, autoritário e inescrupuloso no sistema político brasileiro.

Na batalha ideológica, os ultraliberais componentes desse governo avançaram para desqualificação da ciência, procurando rescrever a história do Brasil, tecendo crítica à cultura progressista herdada da geração anterior, aplicando uma política de dominância do anti-intelectualismo. A proposta de escola sem partido e os ataques à universidade pública objetivam impedir que a educação e ciência apresentem a sociedade seu real problema, possibilitando a lavagem cerebral da juventude com o discurso ultroliberal. Todo discurso procura alterar valores, paradigmas, instituições e a história para consolidação da dominância pacífica dos ricos sobre a nação e, desse modo, reduzir o potencial de luta e da democracia na sociedade. A sociedade brasileira acomodada possibilitou o avanço dos radicais de direita no executivo, no jornalismo, nos quadros do judiciário e na política que hoje fazem parte da grande maioria da composição do congresso nacional.

Nos últimos quarenta anos, a batalha ideológica em defesa do liberalismo financeiro procurou forjar o consenso ultroliberal via mídia televisiva, grandes jornais e revistas em defesa dos negócios e do consenso do atraso. Esta opção objetiva encobrir as repercussões e as implicações sociais dessa nova forma de exploração. O seu significado mais profundo é a dominação da classe ociosa e improdutiva dos rentistas. O projeto ultroliberal foi rejeitado pelas urnas nas quatro últimas eleições e somente retornou via golpe contra a democracia (SOUZA, 2016). A última eleição deu ares de “legitimidade²¹” democrática ao que há de pior na sociedade, com a eleição de um congresso e executivo que viabilizam a implementação de um projeto antinacional encobrindo as repercussões e as implicações sociais dessa nova forma de dominação da sociedade.

Os principais meios de comunicação utilizam política e a prática de “lavagem cerebral” atacando constantemente a suposta ineficiência da administração pública, peso excessivo do Estado, “privilegios dos funcionários públicos” e a elevada carga tributária. A grande mídia conservadora, apoiada em um poder unilateral, realizou política de desinformação e desqualificação, criminalizando as políticas sociais, os movimentos sociais e o Estado. O discurso apresentado pela mídia tratou os funcionários do governo como absenteístas, ineficientes e inúteis, propondo a redução nos gastos de custeio (SOUZA, 2019).

²¹ O processo eleitoral deu falsa impressão e legitimidade à democracia. Todavia, como mostram Steven Levitsky e Daniel Ziblatt em *Como as Democracias Morrem* (2018), a mudança das regras do jogo é uma maneira de dar ares de democracia (impedir que o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva concorresse) quando na verdade está matando justamente a democracia.

Desse modo, só é possível compreender a situação vivida hoje no Brasil se se entender que o projeto executado pela burguesia nacional viabilizou o golpe contra a nação e contra a democracia (com ares de legitimidade), com o retorno do ultroliberalismo, em uma face muito mais autoritária e cruel. A última eleição “democrática” viabilizou a eleição da retaguarda e defensores do conservadorismo mais atrasado, que procura avançar sem se importar em deixar ruínas no seu caminho²².

As elites, com forte apoio da imprensa e do judiciário viabilizaram a eleição de um governo sem preparo intelectual e ético para governar o país. A equipe de ministros prima pela falta de respeito com a coisa pública. O presidente apresenta um festival constrangedor que abusa das palavras de desrespeito, autoritarismo e crueldade contra a nação. No que diz respeito à área econômica, salta aos olhos o baixíssimo nível de toda sua equipe, com um terraplanismo econômico estarrecedor²³.

Essa tragédia brasileira é uma característica desse país. A abnegação impiedosa das nossas elites, econômica, política e jurídica tem origem no sistema escravocrata colonial. Desde a Proclamação da República os períodos de democracia são exceções nesse país. O mais comum são governos autoritários e regimes ditoriais militares, em que o último foi bastante sanguinário e durou de 1964 a 1985. Nesse período histórico, a sociedade aparece como uma fábrica de privilégios.

Nossas elites econômicas, políticas e jurídicas convivem bem com o autoritarismo e o arbítrio, desde que essa situação viabilize o projeto de fazer negócio e ganhar dinheiro para os ricos desse país. Colabora nesse processo o passado escravocrata, que está na raiz das nossas elites econômicas, não existindo um projeto nacional para incluir a nação. Estes pensam o Brasil como uma oportunidade para fazer negócios, mesmo que marginalizando o povo e disseminando a marginalidade, junto com todas as formas de contravenções e a criminalidade que imperam na sociedade brasileira nos últimos quarenta anos. Para combater essa revolta da sociedade utilizam a expansão do aparato militar repressor, que procura ocupar espaços nessa sociedade permitindo que grupos muito específicos ganhem muito dinheiro, prestígio e poder.

²² O editor-executivo do jornal Valor Econômico, Pedro Cafardo afirmou: “Está claro que a escolha do presidente foi responsabilidade das elites brasileiras, do agronegócio à indústria, passando evidentemente pelo setor financeiro. Não há clichê esquerdista algum nessa afirmação que usa a palavra ‘elites’. Foram, sim, os mais ricos e teoricamente bem informados que elegeram ou trabalharam com mãos e mentes pela eleição do atual presidente.” “Precisam agora fazer *mea culpa*”, diz em outro trecho (CONVERSA AFIADA, 2020).

²³ “Parece-me Laura, mais *aggiornata*. Lê em Milton Friedman, Chicago que nunca será entendido por Guedes, falando sobre o imposto de renda negativo, e o Estado, mesmo que mínimo (?), oferecendo menos funções e serviços em troca de dinheiro. Cada um se vira, forma universal, mesmo que sem enquadramento e direitos básicos de subsistência” (DAHER, 2020).

Considerações finais

Entre as décadas de 1940 e 1960 era hegemônica na academia a visão do papel da burguesia apresentar uma mentalidade pré-capitalista e pouco empreendedora. Foi somente no final dos anos 1970 e na década de 1980 que o protagonismo da burguesia industrial no desenvolvimento capitalista brasileiro passou a ganhar destaque. Entretanto, na década de 1990, a tese de permanência de um processo de modernização conservadora das burguesias nacionais reaparece dada a adoção das políticas neoliberais pelo Brasil.

Ao longo desse artigo procurou-se apresentar a história da economia brasileira em um processo de submissão, dependência e a constante fuga para frente como prática das burguesias brasileiras de associação com o capital externo. Nesse sentido, as elites sempre utilizam a dinâmica da economia brasileira para benéfico dos negócios, sem objetivar a construção de um projeto verdadeiramente nacional. Diferente do esperado pelos cientistas progressistas, a história econômica do Brasil mostra que a burguesia nacional nunca apresentou papel revolucionário.

Na época colonial, época da submissão imposta pela metrópole, era impossível uma política dessa envergadura. Todavia, no período de industrialização substitutiva de importações, as elites brasileiras preferiram a prática de submissão consentida e abdicaram do comando e da construção de projeto nacional que incluísse a nação. Na atualidade, o projeto ultraliberal revela ser um período de submissão desejada, com a aliança do capital nacional com o capital financeiro internacional na sua prática de fuga para diante de submissão e dependência ao capital externo. É um modelo que vai aprofundar um projeto antinacional e de exclusão da população.

Esse projeto ultraliberal no Brasil apresenta uma nova forma de associação das elites nacionais com o capital financeiro internacional. Nesse processo, a burguesia brasileira novamente não objetiva o controle do processo de desenvolvimento, combatendo inclusive qualquer ação do Estado de apoio ao desenvolvimento nacional. O Estado como instrumento diretor e coordenador das atividades econômicas com interesse na coletividade nacional é ferozmente combatido. A concepção de interesse nacional apresentada à sociedade é decorrente do ingresso dos capitais externos, encobrindo que o avanço desse processo eleva o controle da economia brasileira pelos grupos estrangeiros. Nesse processo, os ricos e privilegiados apresentam uma ação convergente e interessada de não apenas manter, mas também de ampliar os laços de dependência, submissão ao capital externo na sua constante fuga para diante.

O ultroliberalismo representa a forma moderna dos grupos dominantes de suprimir todas as formas de oposição que esse sistema antissocial dissemina. Os ricos brasileiros legitimam os seus privilégios em uma ideologia particularista camuflando os seus interesses que acabam sendo absorvidos pela sociedade, via discurso, culpando o Estado e os políticos como os responsáveis pelas mazelas da sociedade brasileira. Procuram encobrir o seu desinteresse pela construção da nação e, mais ainda, o de uma burguesia nacional que prospera utilizando o Estado em proveito próprio. As alianças de classes e grupo sociais da burguesia agrária, comercial, industrial e financeira e da burocracia estatal desenvolvem um projeto deliberadamente concebido procurando adequar o sistema econômico nacional aos interesses e atividades do sistema econômico internacional.

Referências

BATISTA JR. P. N. **Debate econômico em tempos de crise:** manipulação e falsa pluralidade. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/economia/debate-economico-em-tempos-de-crise-manipulacao-e-falsa-pluralidade/>>. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRAGA, J. C. S. **Temporalidade da riqueza:** teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo. Campinas: IE/Unicamp, 2000.

CAMPOS, F. A. Florestan Fernandes e capital internacional: uma abordagem sobre o complexo multinacional e a ‘Lei de Remessas de Lucro’ (1956-1973). Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia. *In:* 44º Encontro Nacional de Economia. Foz do Iguaçu/PR no período de 13 a 16/12/2016. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro>submissao >file>. Acesso em 26 jul. 2020.

CARDOSO, F. H. **Empresário Industrial e desenvolvimento econômico no Brasil.** São Paulo: DIFEL, 1964.

CARDOSO, W. **Os perigosos maniqueísmos da esquerda.** Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/artigos/os-perigosos-maniqueismos-da-esquerda-por-wilton-cardoso/>>. Acesso em: 12 maio 2020.

CARVALHO, C. E. **Governo Lula, o triunfo do neoliberalismo.** Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=1574>. Acesso em: 1 maio 2020.

CONVERSA AFIADA. **Editor do Valor Econômico admite culpa das elites por eleição de Bolsonaro.** Disponível em: <<https://www.conversaafiada.com.br/economia/editor-do-valor-economico-admite-culpa-das-elites-por-eleicao-de-bolsonaro>>. Acesso em: 16 jun. 2020.

DA HER, R. **Os muito burros que me perdoem, mas inteligência é fundamental.** Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/opiniao/os-muito-burros-que-me-perdoem-mas-inteligencia-e-fundamental/>>. Acesso em: 19 jun. 2020.

DIERCKXSENS, W. *et al.* **Século XXI:** crise de uma civilização. Fim da história ou começo de uma nova história? Goiânia: CEPEC, 2010.

DINIZ, E. **Empresário, Estado e capitalismo no Brasil (1930-1945).** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

FIORI, J. L. Para um diagnóstico da modernização brasileira. In: FIORI, J. L.; MEDEIROS, C. (Orgs.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p. 269-289.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem.** Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MACHADO, G. V. **A burguesia brasileira e a incorporação da agenda liberal nos anos 90.** Campinas: Unicamp, 2002 (Dissertação de Mestrado).

MARX, K. [1890]. **O Capital:** crítica da economia política. Volume IV, 3^a. Ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1980.

MORAES, R. **Neoliberalismo:** de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MELLO, J. M. C. **O Capitalismo tardio.** São Paulo: Editora Brasiliense. 1984.

NEVES, J. A. **Brasil: o país do futuro, despótico?** Disponível em: <<https://jornalgg.com.br/a-grande-crise/brasil-o-pais-do-futuro-distopico-por-jorge-alexandre-neves/>>. Acesso em: 12 maio 2020.

RESENDE, A. L. **O equívoco dos juros altos.** Disponível em: <<https://valor.globo.com/eu-e/coluna/andre-lara-resende-o-equivoco-dos-juros-altos.shtml>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SOUZA, J. **A radiografia do golpe.** Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

SOUZA, J. **A elite do atraso:** da escravidão a Bolsonaro. Rio de Janeiro: Estação Brasil. 2019.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

Fundo público: a disputa entre capital e trabalho pelos recursos orçamentários no RN, PB e MA (2015-2018)

Public fund: the dispute between capital and labor for budgetary resources in RN, PB and MA (2015-2018)

Osmar Gomes de Alencar Júnior¹

Jéssica Campos Bazzanella²

Whitney Smith Silva Santos³

Resumo: A disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades e os interesses do Estado na aplicação do recurso público: o capital, sempre ávido pela aplicação de mais recursos públicos no gasto financeiro, e o trabalho, pela alocação de recursos para a execução do gasto social. Revelar como essa disputa ocorre no interior dos Estados é de extrema relevância para entender quais interesses estão sendo realmente priorizados pelos governos na periferia do capitalismo em crise. Nesse sentido, o artigo tem como objetivo analisar o montante, o destino e a relevância dos gastos sociais e financeiros nos estados do Maranhão (MA), Paraíba (PB) e Rio Grande do Norte (RN). Para tanto, realizou-se pesquisa documental sobre a execução orçamentária da despesa, junto aos sítios eletrônicos dos governos estaduais e constatou-se: o crescimento do montante do gasto orçamentário nos três estados; o incremento da participação do gasto social no gasto total no RN e PB; e a redução no MA, a relevância do gasto social nos estados e o crescimento da relevância do gasto financeiro no Maranhão.

Palavras-chave: Fundo Público, Orçamento Público, Gasto Social, Gasto Financeiro.

Abstract: The dispute over the direction of spending within the public fund highlights the priorities and interests of the State in the application of public resources: capital, which is always eager for the application of more public resources in financial expenditure and labor, for the allocation of resources for the execution of social expenditure. Revealing how this dispute takes place within states is extremely important to understand what interests are really being prioritized by governments on the periphery of capitalism in crisis. In this sense, the article aims to analyze the amount, destination and relevance of social and financial spending in the states of Maranhão (MA), Paraíba (PB) and Rio Grande do Norte (RN). To this end, it carried out documentary research on the budgetary execution of the expenditure, along with the websites of state governments, and found: the increase in the amount of budgetary expenditure in the three counties, the increase in the share of social expenditure in the total expenditure in RN and PB reduction in MA, the relevance of social spending in these counties and the increase in the relevance of financial spending in Maranhão.

Keywords: Public Fund, Public Budget, Social Spending, Financial Spending.

Artigo recebido em 1/7/2020. Aceito em 6/9/2020.

¹ Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor no Departamento de Ciências Econômicas e Quantitativas do *Campus Ministro Reis Velloso* da Universidade Federal do Delta do Parnaíba (UFDPar) e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail: jrosmar@hotmail.com

² Graduanda em Economia e integrante do Programa de Iniciação Científica Voluntária (ICV) na UFDPar.

³ Graduando em Economia na UFDPar.

Introdução

No modo de produção capitalista, a disputa política entre o capital e a força de trabalho pelos recursos públicos tem se intensificado cada vez mais, haja vista o aumento da importância do fundo público para mitigar os efeitos perversos das constantes crises capitalistas, principalmente na periferia da periferia do capitalismo, na região nordeste do Brasil.

Nesse sentido, a disputa pela direção do gasto no interior do fundo público evidencia as prioridades e os interesses do Estado na aplicação do recurso público: o capital, sempre ávido pela aplicação de mais recursos públicos no gasto financeiro, e o trabalho, pela alocação de recursos para a execução do gasto social. Revelar como essa disputa ocorre no interior dos Estados é de extrema relevância para entender quais interesses estão sendo realmente priorizados pelos governos na periferia do capitalismo em crise.

Assim, o artigo propõe analisar o montante, o destino e a relevância do gasto social e do gasto financeiro nos estados do Rio Grande do Norte (RN), Paraíba (PB) e Maranhão (MA), no período de 2015 a 2018, os quais apresentam dinamismo econômico e condições de renda intermediárias entre os demais da região Nordeste.

A publicação deste artigo é parte dos resultados de uma pesquisa mais ampla sobre a disputa entre o capital e o trabalho pelos recursos do fundo público no nordeste do Brasil, que se encontra em andamento, realizada pelo Observatório do Fundo Público.

A pesquisa comprehende uma observação da realidade macroeconômica do gasto público na região nordestina do Brasil, mais precisamente do montante, do destino e da relevância dos gastos sociais e financeiros no RN, PB e MA, a partir de uma análise crítica do orçamento público, para além dos manuais tradicionais de finanças públicas (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Esta análise crítica passa inicialmente pelo papel do Estado e do fundo público na sociedade capitalista contemporânea, como também pelo entendimento da contribuição ativa dos recursos públicos nos processos de acumulação capitalista e de garantia do funcionamento das políticas sociais. Também exige o entendimento sobre o orçamento público, expressão objetiva do fundo público, principalmente quanto à classificação do gasto público expressa nos gastos social e financeiros na periferia do capital. Essas categorias permitirão realizar o levantamento e a análise das informações no Balanço Geral dos respectivos estados.

No que diz respeito à destinação dos recursos, também objeto deste estudo, isto é, ao montante, a direção e a relevância dos gastos sociais e financeiros para os fundos públicos estaduais do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão no período 2015-2018, a pesquisa priorizará a análise da despesa orçamentária empenhada pelos estados, a partir de quatro indicadores: a) o montante do gasto público e a participação da despesa não financeira e da despesa financeira no gasto orçamentário total; b) a participação do gasto social na despesa não financeira; c) a direção dos gastos sociais e financeiros, a partir da evolução da participação de cada função/subfunção no total dos gastos sociais e dos gastos financeiros; e d) a relevância do gasto social e do gasto financeiro na agenda governamental, a partir da relação entre o gasto social e o gasto financeiro com as despesas orçamentárias totais, o Produto Interno Bruto (PIB) e a população.

Para qualificar a análise sobre o objeto de estudo, utilizar-se-á o conceito de orçamento público e suas classificações. Em relação à destinação dos recursos, as classificações utilizadas seguirão a natureza da despesa (grupos de despesa) e a funcional (funções e subfunções). Conforme Giacomoni (2010), as funções, segundo a Lei nº 4.320/64, são: Legislativa, Judiciária, essencial à Justiça, Administração, Defesa Nacional, Segurança Pública, Relações Exteriores, Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Agricultura, Organização Agrária, Indústria, Comércio e Serviços, Comunicações, Energia, Transporte, Desporto e Lazer e Encargos Especiais. Nesse aspecto, o destaque na análise será dado aos gastos vinculados à ordem social. Já os gastos financeiros serão classificados segundo as subfunções *Serviço da Dívida Interna* e *Serviço da Dívida Externa*.

As informações orçamentárias a serem analisadas abrangerão o período 2015-2018, retiradas das leis orçamentárias anuais e dos Balanços Gerais dos Estados contidas nos sítios eletrônicos das secretarias de fazenda, planejamento e tribunais de contas dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão. Estas, por sua vez, foram coletadas, organizadas e analisadas, tendo como referência as despesas executadas empenhadas pelos estados nos seus respectivos orçamentos. Os valores nominais disponíveis da execução orçamentária foram deflacionados pelo Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como mês e ano-base agosto de 2019. Por questões metodológicas, o valor referente ao refinanciamento da dívida pública interna e externa não foi contabilizado na despesa financeira, haja vista não gerar desembolso efetivo aos estados; pelo contrário, é um artifício contábil para registrar no orçamento geral a promessa de futuros pagamentos.

Além da introdução e das considerações finais, o artigo foi dividido em duas seções: a primeira faz uma discussão teórica sobre o papel do fundo público no Estado capitalista e como o orçamento público, em especial o gasto público, está em disputa entre os interesses do capital e do trabalho, na forma de gastos financeiros e gastos sociais. E a segunda, analisa os indicadores de montante, destino e relevância dos gastos sociais e financeiros nos estados do MA, PB e RN para evidenciar os interesses priorizados pelos governos estaduais.

1. Fundo público, gasto social e gasto financeiro

Em tempos de crise estrutural do capital, acirrada mais recentemente em 2007 nos países centrais e com repercussões nos países da periferia capitalista, o fundo público é instado a cumprir sua função contraditória de reprodução do capital e da força de trabalho, tendo a primeira como sua prioridade.

Esta priorização está vinculada à necessidade de combater a queda da taxa média de lucros dos capitalistas; por isso, nesse momento, é exigido que o fundo público promova o socorro às instituições financeiras, através da compra de títulos depreciados, emissão de vultosas somas de dinheiro e liberação de bilhões em créditos para as maiores corporações capitalistas.

Segundo Fattorelli (2013), o salvamento bancário – via ajuda financeira na Europa – em 2010, deslocou a crise que estava instalada no setor financeiro privado para o Estado, aumentando a dívida pública dos países. A título de exemplo, o Estado irlandês transferiu 362,9 milhões de euros para os bancos (235,3% do PIB); a Grécia, 38,5 milhões (16,7% do PIB); o Reino Unido, 200,5 milhões (12,1% do PIB); a Espanha, 92,5 bilhões (8,7% do PIB); a Alemanha, 184,5 milhões (7,4% do PIB) e a França, 108,7 milhões (5,6% do PIB). “Nos EUA a auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental revelou a transferência de 16 trilhões de dólares, em segredo, pelo Sistema da Reserva Federal (FED) a bancos e corporações”, entre 2007 e 2010 (FATTORELLI, 2013, p. 21).

No Brasil, durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi realizado na esfera federal, um programa de salvamento bancário, o Programa de Estímulo à Recuperação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (PROER); e, na esfera estadual, o programa de privatização dos bancos estaduais, denominado Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES).

Estima-se que o primeiro tenha transferido 40 bilhões de dólares para os bancos, enquanto o PROES tenha destinado 69 bilhões; o que significa dizer que o setor público brasileiro, nestes dois programas, transferiu 109 bilhões de dólares para o setor financeiro privado da economia, ampliando a dívida pública brasileira (FATTORELLI, 2013).

Ao longo do governo Lula, além da transferência de massivos recursos públicos para o capital portador de juros via dívida pública, a estratégia do governo para combater a crise internacional de 2008 foi a de aplicar desonerações tributárias, principalmente sobre a folha de pagamento das empresas. Este gasto tributário específico alcançou R\$ 24 bilhões em 2014, representando mais da metade das desonerações alocadas na função trabalho e 9,64% dos gastos tributários previstos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) de 2014 (ALENCAR JÚNIOR; SALVADOR, 2015, p. 246).

Portanto, o fundo público passou a desempenhar papel estratégico no atual processo de acumulação capitalista, transferindo cada vez mais recursos extraídos da sociedade, via tributação, para o capital financeiro ou capital portador de juros (CHESNAIS, 2005). Isso implica recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais brasileiras desviados de suas funções, principalmente para o pagamento do serviço da dívida (juros e amortizações), sob a alegação de cumprimento da meta de superávit fiscal e, por consequência, de manutenção do equilíbrio macroeconômico brasileiro.

No entanto, a expressão objetiva do fundo público é o orçamento público. O orçamento é muito mais que uma peça técnica; é, essencialmente, um instrumento de disputa política, em que a correlação de forças entre as classes e as frações de classes determinarão “a distribuição do ônus tributário e as prioridades conferidas aos gastos públicos” (OLIVEIRA, 2009, p. 91).

Ainda segundo Oliveira (2009, p. 91), o “orçamento afigura-se, assim, a priori, em princípio, à peça por meio da qual a sociedade decide, por seus representantes políticos, os objetivos de gastos do Estado e a origem dos recursos para financiá-los”.

Quanto aos objetivos de gasto do Estado, este artigo vai enfatizar os gastos sociais e financeiros como parte integrante do gasto público no Brasil. A categoria gasto social é aqui representada pela ordem social presente na Constituição de 1988 e o gasto financeiro, pelo serviço da dívida interna e externa do Estado.

2. O montante, o destino e a relevância do gasto social e financeiro no MA, PB e RN

O objetivo desta seção é mostrar o volume de recursos, a direção e a relevância dos gastos sociais e financeiros executados pelos governos estaduais do MA, PB e RN no período de 2015 a 2018. Esses três estados estão localizados no nordeste do Brasil, região que se constitui internamente pela diversidade econômica, política, socioambiental e territorial.

A configuração territorial do Nordeste brasileiro, ainda que tenha sido fortemente influenciada por fatores geomorfológicos, foi determinada pela natureza específica de sua inserção na economia capitalista mundial e nacional, desde o início de sua formação histórica no período colonial até os dias atuais, e reforçada nas relações de poder político e dominação social mantidas no âmbito local.

O Maranhão possui área territorial de 331.983,293 km², o que representa 21,36% da região Nordeste (IBGE, 2011); cujo PIB de 2017 foi de R\$ 89,5 trilhões (IBGE, 2019e); conta com uma população estimada em 7.035.055 habitantes (IBGE, 2019d) e 2.971 pessoas da população ocupada com 15 anos ou mais de idade; apresentando rendimento médio mensal real de R\$ 1.121,00 e índice de Gini de 0,545 (IBGE, 2015).

A Paraíba possui área territorial de 56.439,838 km², o que representa 3,63% do Nordeste (IBGE, 2011); cujo PIB de 2017 foi de R\$ 62,3 trilhões (IBGE, 2019e); conta com uma população estimada de 3.996.496 habitantes (IBGE, 2019d) e 1.645 pessoas da população ocupada com 15 anos ou mais de idade; apresentando rendimento médio mensal de R\$ 1.125,00 e índice de Gini de 0,514 (IBGE, 2015).

O Rio Grande do Norte possui área territorial de 52.796,791 km², o que representa 3,40% da região Nordeste (IBGE, 2011); cujo PIB de 2017 foi de R\$ 64,3 trilhões (IBGE, 2019e); conta com uma população estimada de 3.479.010 habitantes (IBGE, 2019d) e 1.464 pessoas da população ocupada com 15 anos ou mais de idade; apresentando rendimento médio mensal real de R\$ 1.277,00 e índice de Gini de 0,521 (IBGE, 2015).

Em relação à superestrutura política que se ergueu a partir de uma base econômica colonial, a região Nordeste carrega a herança da sociedade brasileira escravagista que teve, no conservadorismo extremado, a expressão das ideias das classes dominantes e da prática político-econômica (MAZZEO, 2015).

Portanto, diante das diferenças na configuração territorial, econômica e política dos estados da região, qual foi o montante dos gastos social e financeiro executados pelos governos estaduais do MA, PB e RN, no período 2015-2018?

2.1. O montante dos gastos sociais e financeiros

No Maranhão, o montante do gasto público estadual foi de R\$ 12,8 bilhões em 2015; R\$ 15,4 bilhões em 2016; R\$ 17,8 bilhões em 2017 e R\$ 18 bilhões em 2018, registrando um crescimento de 40,49% no período de 2015 a 2018, de acordo com a tabela 1. Do total gasto, 94,41% (R\$ 12,1 bilhões) foi de despesa não financeira e 5,59% (R\$ 717,2 milhões) foi de despesa financeira em 2015; 94,06% (R\$ 14,4 bilhões) e 5,94% (R\$ 911,4 milhões) em 2016; 94,48% (R\$ 16,8 bilhões) e 5,30% (R\$ 982,0 milhões) em 2017; 94,88% (R\$ 17,1 bilhões) e 5,12% (R\$ 922,3 milhões) em 2018.

A despesa não financeira do MA teve um crescimento real de 41,20% em termos de volume de recursos e de 0,5% na sua participação no gasto total, enquanto a despesa financeira cresceu 28,60% e teve reduzida em 8,47% sua participação; o que significa dizer que o crescimento do gasto total no Maranhão foi influenciado decisivamente pelas despesas não financeiras no período analisado.

Tabela 1 - Montante do Gasto total e Despesa financeira e não financeira dos estados

	2015	2016	2017	2018
Maranhão				
Gasto total	12.834.191.912,85	15.354.017.183,88	17.782.012.206,46	18.031.370.418,91
Desp. Não financeira	12.116.959.466,38	14.442.594.949,60	16.800.040.413,60	17.109.022.940,44
Desp. Financeira	717.232.446,46	911.422.234,28	981.971.792,86	922.347.478,47
Paraíba				
Gasto total	9.031.020.431,17	9.723.083.610,89	10.625.600.405,64	10.322.591.802,82
Desp. Não financeira	8.597.437.822,24	9.215.308.987,60	10.156.503.864,16	9.981.886.915,00
Desp. Financeira	433.582.608,93	507.774.623,29	469.096.541,48	340.704.887,82
Rio Grande do Norte				
Gasto total	10.332.470.277,71	9.842.007.719,73	11.817.273.822,97	11.137.978.691,55
Desp. Não financeira	10.098.568.140,44	9.516.057.942,24	11.550.405.429,03	10.862.918.689,31
Desp. Financeira	233.902.137,27	325.949.777,49	266.868.393,94	275.060.002,24

Fonte: elaboração própria, com dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (MARANHÃO, 2019), Portal da Transparência (PARAÍBA, 2019) e Controladoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Na Paraíba, o montante do gasto público estadual foi de R\$ 9,0 bilhões em 2015; R\$ 9,7 bilhões em 2016; R\$ 10,6 bilhões em 2017 e R\$ 10,3 bilhões em 2018, um crescimento de 14,30% no período analisado. Do total de gastos, 95,20% (8,6 bilhões) foi de despesa não financeira e 4,80% (433,6 milhões) foi de despesa financeira em 2015; 94,78% (9,2 bilhões) e 5,22% (507,8 milhões) em 2016; 95,59% (10,2 bilhões) e 4,41% (469,1 milhões) em 2017; 96,70% (10,0 bilhões) e 3,30% (340,7 milhões) em 2018.

A despesa não financeira da PB teve um crescimento real de 16,10% em termos de volume de recursos e 1,58% na sua participação no gasto total, enquanto a despesa financeira reduziu em 21,42% seu volume de recursos e 31,25% em sua participação; o que implica dizer que o crescimento do gasto total do Estado foi influenciado decisivamente pelas despesas não financeiras no período.

No Rio Grande do Norte, o montante do gasto público estadual foi de 10,3 bilhões em 2015; 9,8 bilhões em 2016; 11,8 bilhões em 2017 e 11,1 bilhões em 2018, um crescimento de 7,80% no período. Do total de gastos, 97,74% (10,1 bilhões) foi de despesa não financeira e 2,26% (233,9 milhões) foi de despesa financeira em 2015; 96,69% (9,5 bilhões) e 3,31% (325,9 milhões) em 2016; 97,74% (11,6 bilhões) e 2,26% (266,9 milhões) em 2017; 97,53% (10,8 bilhões) e 2,47% (275,1 milhões) em 2018.

A despesa não financeira do RN cresceu 7,57% em termos de volume de recursos e teve reduzida em 0,21% sua participação no gasto total, enquanto a despesa financeira cresceu tanto no seu volume em 17,60%, como na participação em 9,09% no período analisado; o que implica dizer que o crescimento do gasto total do Estado foi mais influenciado pelas despesas financeiras no período, em que pese sua baixa participação relativa no total dos gastos do Estado.

Portanto, os três estados aumentaram o montante dos gastos públicos, com destaque para o Maranhão, cujo crescimento foi de quase o triplo do incremento na PB e o quíntuplo no RN. Em todos eles, as despesas não financeiras corresponderam a mais de 94% do gasto total, apresentando crescimento no volume de recursos e na participação no gasto total em quase todos os estados; a exceção foi o governo potiguar, que reduziu discretamente sua participação. Já as despesas financeiras, bem menos expressivas em volume e participação nos gastos públicos estaduais, cresceram em termos de volume no MA e RN e em participação, apenas no governo potiguar.

2.2. O destino dos gastos sociais e financeiros

Nesta subseção o objetivo é evidenciar quais funções/subfunções orçamentárias, isto é, áreas do gasto social e financeiro, que receberam os maiores fluxos de recursos para executarem suas despesas e quais foram as mais representativas no orçamento dos estados do MA, PB e RN no quadriênio analisado.

Enquanto o gasto financeiro analisado corresponde a 100% da despesa pública financeira, o gasto social é um dos componentes da despesa não financeira, sendo que no MA sua participação variou de 53,82% em 2015 para 47,98% em 2018, evidenciando sua importância, apesar da redução de 10,85% na participação no gasto total estadual no quadriênio.

No Maranhão, o fluxo de recursos empregados pelo governo estadual com a função Educação foi de R\$ 2,1 bilhões em 2015, R\$ 2,2 bilhões em 2016; R\$ 2,6 bilhões em 2017 e R\$ 2,8 bilhões em 2018, perfazendo um crescimento de 29,83% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 32,70% em 2015; 30,09% em 2016; 32,64% em 2017 e 33,73% em 2018, registrando um incremento real de 3,14% no mesmo período, conforme a tabela 2.

Tabela 2 - A participação por função/subfunção no total dos gastos sociais e financeiros no estado do Maranhão no período de 2015-2018 (%)

MARANHÃO	ΔV* 2015	ΔV 2016	ΔV 2017	ΔV 2018	ΔH**
Gastos Sociais					
Educação	32,70	30,09	32,64	33,73	3,14
Previdência Social	30,21	31,36	27,86	28,00	-7,29
Saúde	25,25	27,30	27,67	26,45	4,75
Assistência Social	4,83	4,42	4,05	3,65	-24,53
Direitos da Cidadania	4,35	4,41	4,89	5,33	22,57
Cultura	1,27	1,07	1,44	1,37	8,22
Ciência e tecnologia	0,56	0,56	0,53	0,66	18,41
Gestão Ambiental	0,43	0,49	0,55	0,54	26,94
Desporto e Lazer	0,41	0,29	0,36	0,27	-34,58
Gastos Financeiros					
Serviço da Dívida Interna	52,03	51,61	60,83	53,39	2,62
Serviço da Dívida Externa	47,97	48,39	39,17	46,61	-2,84

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (MARANHÃO, 2019). **Nota:** *ΔV significa avaliação vertical, que expõe a participação de cada função no gasto social por ano; ** ΔH significa avaliação horizontal, que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

Na função Previdência Social, os recursos públicos empregados foram da ordem de R\$ 2,0 bilhões em 2015; R\$ 2,3 bilhões em 2016; R\$ 2,3 bilhões em 2017; e R\$ 2,3 bilhões em 2018, revelando um crescimento de 16,70% no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 30,21% em 2015; 31,36% em 2016; 27,86% em 2017; e 28,00% em 2018, apresentando uma redução de 7,29% no mesmo período.

Na função Saúde, os recursos empenhados foram da ordem de R\$ 1,6 bilhão em 2015; R\$ 2,0 bilhões em 2016; R\$ 2,2 bilhões em 2017; e R\$ 2,2 bilhões em 2018, importando em um crescimento real de 31,86% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 25,25% em 2015; 27,30% em 2016; 27,67% em 2017; e 26,45% em 2018, configurando um aumento de 4,75% no mesmo período.

Na função Assistência Social, os recursos empenhados foram de R\$ 315,1 milhões em 2015; R\$ 322,0 milhões em 2016; R\$ 328,0 milhões em 2017; e R\$ 299,3 milhões em 2018, significando uma redução de 5% no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 4,83% em 2015; 4,42% em 2016; 4,05% em 2017; e 3,65% em 2018, acarretando uma redução, ainda maior, de 24,53% no mesmo período.

Na função Direitos da Cidadania, foram empenhados recursos na ordem de R\$ 283,4 milhões em 2015; R\$ 321,3 milhões em 2016; R\$ 396,0 milhões em 2017; e R\$ 437,2 milhões em 2018, perfazendo um crescimento de 54,29% no quadriênio analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 4,35% em 2015; 4,41% em 2016; 4,89% em 2017; e 5,33% em 2018, conformando um aumento de 22,57% no mesmo período.

Na função Cultura, os recursos empenhados atingiram R\$ 82,7 milhões em 2015; recuaram para R\$ 78,1 milhões em 2016; avançaram para R\$ 116,6 milhões em 2017; e fecharam em um patamar mais baixo de R\$ 112,7 milhões em 2018, o que gerou no fluxo um crescimento de 36,23% no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 1,27% em 2015; 1,07% em 2016; 1,44% em 2017; e 1,37% em 2018, acarretando um aumento de 8,22% no mesmo período.

Na função Ciência e Tecnologia, foram empenhados recursos na ordem de R\$ 36,4 milhões em 2015; R\$ 41,1 milhões em 2016; R\$ 43,3 milhões em 2017; e R\$ 54,3 milhões em 2018, sinalizando um crescimento de 49,05% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,56% em 2015; 0,56% em 2016; 0,53% em 2017; e 0,66% em 2018, configurando um incremento real de 18,41% no mesmo período.

Na função Gestão Ambiental, os gastos empenhados foram de R\$ 27,9 milhões em 2015; R\$ 35,6 milhões em 2016; R\$ 44,9 milhões em 2017; e R\$ 44,6 milhões em 2018, engendrando um crescimento de 59,79% no quadriênio analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,43% em 2015; 0,49% em 2016; 0,55% em 2017; e 0,54% em 2018, incrementando 26,94% no mesmo período.

Na função Desporto e Lazer, os gastos empenhados foram de R\$ 26,6 milhões em 2015; R\$ 21,1 milhões em 2016; R\$ 29,0 milhões em 2017; e R\$ 21,9 milhões em 2018, apresentando uma redução de 17,65% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,41% em 2015; 0,29% em 2016; 0,36% em 2017; e 0,27% em 2018, registrando uma queda de 34,58% no mesmo período.

Em relação ao gasto financeiro, o governo estadual do Maranhão empenhou recursos na subfunção orçamentária Serviço da Dívida Interna da ordem de R\$ 265,7 milhões em 2015; aumentando para R\$ 368,7 milhões em 2016, alcançando R\$ 492,0 milhões em 2017; e recuando para R\$ 387,7 milhões em 2018, o que gerou um crescimento de 45,93% no fluxo de recursos gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 52,03% em 2015; reduziu para 51,61% em 2016; chegou a um patamar de 60,83% em 2017; e tornou a reduzir para 53,39% em 2018, gerando um pequeno incremento de 2,62% no quadriênio.

Já na subfunção Serviço da Dívida Externa, foram empenhadas despesas na ordem de R\$ 245,0 milhões em 2015; R\$ 345,7 milhões em 2016; R\$ 316,7 milhões em 2017; e R\$ 338,5 milhões em 2018, proporcionando um crescimento de 38,17% no período analisado. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 47,97% em 2015; 48,39% em 2016; 39,17% em 2017; e 46,61% em 2018, o que gerou uma redução de 2,84% no mesmo período.

Portanto, diante da menor participação do gasto social nas despesas não financeiras maranhenses, as áreas sociais priorizadas, em termos de volume de recursos e de participação no gasto total, foram: Gestão Ambiental, Direitos de Cidadania, Ciência e Tecnologia e Cultura. Em posição intermediária observou-se as áreas de Saúde, Educação e Previdência Social; enquanto Assistência Social e Desporto e Lazer foram as áreas mais prejudicadas. Em relação ao gasto financeiro, a despesa com o Serviço da Dívida Interna foi priorizada pelo governo estadual maranhense.

Na Paraíba, a participação do gasto social na despesa estadual não financeira variou de 55,21% em 2015 para 58,25% em 2018, acarretando um crescimento na participação de 5,5%, evidenciando sua importância no gasto total estadual no quadriênio.

Nesse mesmo estado, o gasto na função Educação foi de R\$ 1,8 bilhão em 2015; R\$ 2,1 bilhões em 2016; R\$ 2,3 bilhões em 2017 e R\$ 2,2 bilhões em 2018, perfazendo um crescimento de 26,11% no fluxo de gastos no quadriênio analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 37,34% em 2015; 38,88% em 2016; 38,04% em 2017 e 38,44% em 2018, apresentando um incremento de 2,94% no mesmo período, conforme a tabela 3.

Na função Previdência Social, foram empenhados gastos nos valores de R\$ 1,3 bilhão em 2015; R\$ 1,4 bilhão em 2016; R\$ 1,6 bilhão em 2017; e R\$ 1,5 bilhão em 2018, acarretando um crescimento de 21,53% no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 26,52% em 2015; 25,81% em 2016; 26,56% em 2017; e 26,31% em 2018, registrando uma pequena redução de 0,80% no mesmo período.

Tabela 3 – A participação por função/subfunção no total dos gastos sociais e financeiros no estado da Paraíba no período de 2015-2018 (%)

PARAÍBA	ΔV* 2015	ΔV 2016	ΔV 2017	ΔV 2018	ΔH**
Gastos Sociais					
Educação	37,34	38,88	38,04	38,44	2,94
Previdência Social	26,52	25,81	26,56	26,31	-0,80
Saúde	24,35	23,88	23,90	24,43	0,32
Gestão Ambiental	3,80	3,40	3,48	3,51	-7,60
Assistência Social	3,15	3,69	3,56	2,92	-7,44
Direitos da Cidadania	2,91	2,65	2,78	2,92	0,14
Comunicações	0,88	0,90	0,90	0,63	-28,44
Ciência e Tecnologia	0,62	0,42	0,47	0,54	-12,39
Cultura	0,33	0,23	0,22	0,22	-34,26
Desporto e Lazer	0,09	0,14	0,10	0,09	-2,30
Gastos Financeiros					
Serviço da Dívida Interna	92,05	91,98	90,58	85,22	-7,42
Serviço da Dívida Externa	7,95	8,02	9,42	14,78	85,95

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência (PARAÍBA, 2019). **Nota:** *ΔV significa avaliação vertical que expõe a participação de cada função no gasto social por ano; **ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

Na função Saúde, os gastos empenhados foram da ordem de R\$ 1,2 bilhão em 2015; R\$ 1,3 bilhão em 2016; R\$ 1,4 bilhão em 2017; e R\$ 1,4 bilhão em 2018, promovendo um crescimento de 22,90% no fluxo dos gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 24,35% em 2015; 23,88% em 2016; 23,90% em 2017; e 24,43% em 2018, permanecendo praticamente inalterada, com discreto incremento de 0,32% no mesmo período.

Na função Gestão Ambiental, os recursos empenhados foram da ordem de R\$ 180,5 milhões em 2015; R\$ 181,5 milhões em 2016; R\$ 206,5 milhões em 2017; e R\$ 204,3 milhões em 2018, sinalizando um crescimento de 13,19% no fluxo de gasto no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 3,80% em 2015; 3,40% em 2016; 3,48% em 2017; e 3,51% em 2018, provocando uma redução de 7,60% no mesmo período.

Na função Assistência Social, os gastos empenhados foram de R\$ 150,0 milhões em 2015; avançaram para R\$ 197,0 milhões em 2016; alcançaram R\$ 211,2 milhões em 2017; e recuaram para R\$ 170,0 milhões em 2018, apresentando um crescimento de 13,40% no fluxo de gastos no quadriênio analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 3,15% em 2015; 3,69% em 2016; 3,56% em 2017; e 2,92% em 2018, provocando uma redução de 7,44% no mesmo período.

Na função Direitos da Cidadania, foram gastos R\$ 138,2 milhões em 2015; R\$ 141,5 milhões em 2016, R\$ 164,7 milhões em 2017; e R\$ 169,6 milhões em 2018, indicando crescimento de 22,68% no fluxo de gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 2,91% em 2015; 2,65% em 2016; 2,78% em 2017; e 2,92% em 2018, permanecendo praticamente inalterada.

Na função Comunicação, os gastos empenhados foram de R\$ 41,7 milhões em 2015; R\$ 48,0 milhões em 2016; R\$ 53,2 milhões em 2017; e R\$ 36,6 milhões em 2018, apresentando uma redução de 12,33% no fluxo de gastos no quadriênio analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,88% em 2015; 0,90% em 2016; 0,90% em 2017; e 0,63% em 2018, configurando uma queda de 28,44% no mesmo período analisado.

Na função Ciência e Tecnologia, os gastos empenhados foram de R\$ 29,4 milhões em 2015; R\$ 22,4 milhões em 2016; R\$ 27,7 milhões em 2017; e R\$ 31,5 milhões em 2018, registrando um crescimento de 7,33% no fluxo de gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,62% em 2015; 0,42% em 2016; 0,47% em 2017; e 0,54% em 2018, acarretando uma redução de 12,39% no mesmo período.

Na função Cultura, foram empenhados R\$ 15,9 milhões em 2015; R\$ 12,1 milhões em 2016; R\$ 13,1 milhões em 2017; e R\$ 12,8 milhões em 2018, perfazendo uma redução de 19,46% no fluxo de gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,33% em 2015; 0,23% em 2016; 0,22% em 2017; e 0,22% em 2018, sinalizando uma queda na participação de 34,26% no mesmo período.

Na função Desporto e Lazer, os gastos foram de R\$ 4,3 milhões em 2015; R\$ 7,4 milhões em 2016; R\$ 6,1 milhões em 2017; e R\$ 5,1 milhões em 2018, promovendo um crescimento de 19,69% no fluxo de gasto no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,09% em 2015; 0,14% em 2016; 0,10% em 2017; e 0,09% em 2018, gerando uma redução de 2,30% no período.

Em relação aos gastos financeiros, foram empenhados recursos na subfunção Serviço da Dívida Interna da ordem de R\$ 399,1 milhões em 2015; 467,0 milhões em 2016; R\$ 407,4 milhões em 2017; e R\$ 290,3 milhões em 2018, importando em uma queda de 27,25% no fluxo de gasto no período analisado. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 92,05% em 2015; 91,98% em 2016; 90,58% em 2017; e 85,22% em 2018, significando uma redução de 7,42% no período.

Na subfunção Serviço da Dívida Externa, foram gastos R\$ 34,5 milhões em 2015; R\$ 41,0 milhões em 2016; R\$ 44,2 milhões em 2017; e R\$ 50,4 milhões em 2018, indicando um crescimento de 46,12% no fluxo de gasto no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 7,95% em 2015; 8,02% em 2016; 9,42% em 2017; e 14,78% em 2018, configurando um crescimento de 85,95% no mesmo período.

Portanto, diante do incremento da participação do gasto social nas despesas não financeiras paraibanas, as áreas sociais priorizadas, em termos de volume de recursos e de participação no gasto total, foram Educação, Saúde e Direitos de Cidadania. Em posição intermediária, registram-se as funções da Previdência Social, Desporto e Lazer, Assistência Social e Gestão Ambiental, que, apesar de elevarem o volume de gastos, tiveram reduzidas suas participações no gasto social do estado. E, por outro lado, as funções mais prejudicadas foram Comunicações e Cultura. Em relação ao gasto financeiro, a despesa com o Serviço da Dívida Externa foi priorizada pelo governo da Paraíba.

No Rio Grande do Norte, a participação do gasto social na despesa não financeira variou de 54,8% em 2015 para 69,3% em 2018, registrando um crescimento na participação de 26,2% no quadriênio analisado, ratificando sua importância no gasto público estadual. O gasto do governo do RN na função Previdência Social foi de R\$ 2,5 bilhões em 2015; R\$ 2,7 bilhões em 2016; R\$ 3,7 bilhões em 2017; e R\$ 3,6 bilhões em 2018, apontando um crescimento de 43,99% no fluxo de gastos no período em análise. Enquanto sua participação no gasto social foi de 44,90% em 2015; 45,58% em 2016; 50,12% em 2017; e 47,60% em 2018, apresentando um incremento de 6,03% no mesmo período, conforme a tabela 4.

Tabela 4 – A participação por função/subfunção no total dos gastos sociais e financeiros no estado do Rio Grande do Norte no período de 2015-2018 (%)

RIO GRANDE DO NORTE	ΔV* 2015	ΔV 2016	ΔV 2017	ΔV 2018	ΔH**
Gastos Sociais					
Previdência Social	44,90	45,58	50,12	47,60	6,03
Educação	23,95	24,18	22,22	20,62	-13,90
Saúde	23,32	22,06	21,58	22,96	-1,54
Gestão Ambiental	2,92	3,31	1,94	3,92	34,07
Direitos da Cidadania	2,10	1,81	1,68	2,22	5,61
Assistência Social	1,55	1,71	1,62	2,09	35,06
Cultura	0,57	0,51	0,36	0,31	-44,66
Desporto e Lazer	0,42	0,52	0,07	0,06	-85,26
Comunicações	0,25	0,28	0,27	0,19	-25,81
Ciência e Tecnologia	0,02	0,03	0,13	0,03	45,88
Gastos Financeiros					
Serviço da Dívida Interna	89,83	92,39	90,19	83,56	-6,99
Serviço da Dívida Externa	10,17	7,61	9,81	16,44	61,75

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Controladoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2019).

Nota: *ΔV significa avaliação vertical que expõe a participação de cada função no gasto social por ano; ** ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento da participação de cada função no gasto social do período analisado.

Na função Educação, os recursos públicos empenhados foram da ordem de R\$ 1,3 bilhão em 2015; R\$ 1,4 bilhão em 2016; R\$ 1,6 bilhão em 2017; e R\$ 1,6 bilhão em 2018, indicando um crescimento de 16,93% no fluxo de gastos no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 23,95% em 2015; 24,18% em 2016; 22,22% em 2017; e 20,62% em 2018, perfazendo uma redução de 13,90% no mesmo período.

Na função Saúde, os gastos empenhados foram da ordem de R\$ 1,3 bilhão em 2015; R\$ 1,3 bilhão em 2016; R\$ 1,6 bilhão em 2017; e R\$ 1,7 bilhão em 2018, promovendo um crescimento de 33,71% no fluxo dos gastos no período analisado, enquanto sua participação no gasto social foi de 23,32% em 2015; 22,06% em 2016; 21,58% em 2017; e 22,96% em 2018, configurando uma redução de 1,54% no mesmo período.

Na função Gestão Ambiental, os recursos empenhados foram da ordem de R\$ 162,0 milhões em 2015; R\$ 197,2 milhões em 2016; R\$ 142,0 milhões em 2017; e R\$ 295,0 milhões em 2018, importando em um crescimento de 82,07% no fluxo de gastos no quadriênio. Enquanto sua participação no gasto social foi de 2,92% em 2015; 3,31% em 2016; 1,94% em 2017; e 3,92% em 2018, registrando um incremento de 34,07% no mesmo período.

Na função Direitos da Cidadania, foram gastos R\$ 116,3 milhões em 2015; R\$ 108,0 milhões em 2016; R\$ 123,0 milhões em 2017 e R\$ 167,0 milhões em 2018, significando um crescimento de 43,43% no fluxo de gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 2,10% em 2015; 1,81% em 2016; 1,68% em 2017; e 2,22% em 2018, apontando um incremento de 5,61% no mesmo período.

Na função Assistência Social, os gastos empenhados foram de R\$ 85,6 milhões em 2015; R\$ 101,9 milhões em 2016; R\$ 118,8 milhões em 2017; e R\$ 157,0 milhões em 2018, sinalizando um crescimento de 83,42% no fluxo de gastos no período em análise. Enquanto sua participação no gasto social foi de 1,55% em 2015; 1,71% em 2016; 1,62% em 2017; e 2,09% em 2018, perfazendo um incremento de 35,06% no mesmo período.

Na função Cultura, foram empenhados R\$ 31,5 milhões em 2015; R\$ 30,3 milhões em 2016; R\$ 26,0 milhões em 2017; e R\$ 23,7 milhões em 2018, configurando uma redução de 24,84% no fluxo de gastos no quadriênio analisado. Enquanto sua participação no gasto social foi de 0,57% em 2015; 0,51% em 2016; 0,36% em 2017; e 0,31% em 2018, acarretando uma redução de 44,66% no mesmo período.

Na função Desporto e Lazer, os gastos empenhados foram de R\$ 23,4 milhões em 2015; R\$ 31,2 milhões em 2016; R\$ 5,4 milhões em 2017; e R\$ 4,6 milhões em 2018, indicando uma redução de 79,98% no fluxo de gastos no período em análise, enquanto sua participação foi de 0,42% em 2015; 0,52% em 2016; 0,07% em 2017; e 0,06% em 2018, apresentando uma redução de 85,26% no mesmo período.

Na função Comunicações, os gastos foram de R\$ 14,1 milhões em 2015; R\$ 16,5 milhões em 2016; R\$ 19,8 milhões em 2017; e R\$ 14,2 milhões em 2018, configurando um crescimento de 0,75% no fluxo de gastos no quadriênio em análise. Enquanto sua participação foi de 0,25% em 2015; 0,28% em 2016; 0,27% em 2017; e 0,19% em 2018, importando em uma redução de 25,81% no mesmo período.

Na função Ciência e Tecnologia, os gastos foram de R\$ 1,0 milhão em 2015; R\$ 1,9 milhão em 2016; R\$ 9,8 milhões em 2017; e R\$ 2,1 milhões em 2018, registrando um crescimento de 98,11% no fluxo de gastos no período analisado. Enquanto sua participação foi de 0,02% em 2015; 0,03% em 2016; 0,13% em 2017; e 0,03% em 2018, acarretando um incremento de 45,88% no mesmo período.

Em relação aos gastos financeiros, os recursos empenhados na subfunção Serviço da Dívida Interna foram na ordem de R\$ 209,1 milhões em 2015; R\$ 301,0 milhões em 2016; R\$ 241,0 milhões em 2017; e R\$ 230,0 milhões em 2018, apontando um crescimento de 9,91% no fluxo de gastos no período analisado. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 89,83% em 2015; 92,39% em 2016; 90,19% em 2017; e 83,56% em 2018, apresentando uma redução de 6,99% no mesmo período.

Na subfunção Serviço da Dívida Externa, foram gastos R\$ 24,0 milhões em 2015; R\$ 25,0 milhões em 2016; R\$ 26,2 milhões em 2017; e R\$ 45,2 milhões em 2018, perfazendo um crescimento de 91,13% no fluxo de gastos no período em análise. Enquanto sua participação no gasto financeiro foi de 10,17% em 2015; 7,61% em 2016; 9,81% em 2017; e 16,44% em 2018, importando em um crescimento de 61,75% no mesmo período.

Portanto, diante do incremento da participação do gasto social nas despesas não financeiras potiguanas, as áreas sociais priorizadas, em termos de volume de recursos e de participação no gasto total, foram Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental e Assistência Social. Em posição intermediária, observou-se as funções Previdência Social, Direitos de Cidadania e Saúde; ao passo que as áreas mais prejudicadas foram Educação, Comunicações, Cultura e Desporto e Lazer, todas com elevadas perdas de participação no total do gasto social. Em relação ao gasto financeiro, a despesa com o Serviço da Dívida Externa foi priorizada pelo governo do Rio Grande do Norte no período analisado.

2.3. A relevância dos gastos sociais e financeiros

O objetivo da presente subseção é verificar o quanto relevante foram os gastos sociais e financeiros em relação ao gasto orçamentário estadual, ao PIB e à população nos estados do MA, PB e RN.

Tomando como base o indicador Gasto Total/População (gasto total *per capita*), o governo estadual do MA gastou por habitante R\$ 1.858,89 em 2015; R\$ 2.207,93 em 2016; 2.540,20 em 2017; e 2.563,07 em 2018, acarretando um crescimento de 37,88% no gasto público *per capita*, conforme tabela 5.

Tabela 5 – Relevância dos gastos sociais e financeiros no estado do Maranhão

Maranhão	2015	2016	2017	2018	ΔH*
Gasto total <i>per capita</i> (R\$)	1.858,89	2.207,93	2.540,20	2.563,07	37,88
Gasto social <i>per capita</i> (R\$)	944,56	1.048,10	1.156,71	1.166,90	23,54
Gasto financeiro <i>per capita</i> (R\$)	73,96	102,72	115,52	103,22	39,56
Gasto total / PIB (%)	16,35	18,00	19,86	0	21,47
Gasto social / PIB (%)	8,31	8,54	9,04	0	8,78
Gasto financeiro / PIB (%)	0,65	0,84	0,90	0	38,46
Gasto social / Gasto total (%)	50,81	47,47	45,54	45,53	-10,39
Gasto financeiro / Gasto total (%)	3,98	4,65	4,55	4,03	1,26
Gasto social / Gasto financeiro (unid.)	12,77	10,20	10,01	11,31	-11,43

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (MARANHÃO, 2019); IBGE (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e).

Nota: *ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento no período analisado.

Tal crescimento também ocorreu no gasto social *per capita* (23,54%) e no gasto financeiro *per capita* (39,56%), cujos valores respectivos foram R\$ 1.166,90 e R\$ 103,22 em 2018. No entanto, apesar dos valores nominais do gasto social por pessoa serem mais expressivos, foi o gasto financeiro *per capita* que relativamente cresceu numa velocidade superior à do gasto social por habitante, indicando que o governo estadual aumentou os gastos por habitante com o serviço da dívida numa proporção maior que o aumento dos gastos sociais no período 2015-2018.

No que diz respeito ao indicador Gasto Total/PIB, a participação do gasto público na produção da riqueza estadual: 16,35% da riqueza produzida no MA foi fruto do gasto do governo em 2015, aumentou para 18% em 2016 e mais ainda para 19,86 % em 2017, registrando um crescimento de 21,47% no período 2015-2017.

Quanto à participação dos gastos sociais e financeiros no PIB, 8,31% da riqueza maranhense produzida foi oriunda do gasto social em 2015, 8,54% em 2016 e 9,04% em 2017, acarretando um aumento de 8,78% no período; enquanto 0,65% da riqueza foi produzida pelo gasto financeiro em 2015, 0,84% em 2016 e 0,90% em 2017, indicando um aumento 38,46% no mesmo período. Isso demonstrou que, apesar da maior participação do gasto social no PIB, o gasto financeiro teve sua participação mais do que quadruplicada na produção da riqueza maranhense no período 2015-2017.

Em relação aos indicadores de Gasto Social/Gasto Total e de Gasto Financeiro/Gasto Total, 50,81% dos gastos do governo estadual foram despendidos com o gasto social e apenas 3,98% com o gasto financeiro em 2015; 47,47% e 4,65% em 2016; 45,54% e 4,55% em 2017; e 45,53 e 4,03% em 2018, respectivamente. Tais resultados evidenciaram uma redução de 10,39% na participação do gasto social e um incremento de 1,26% na participação do gasto financeiro no total do gasto do governo do estado do Maranhão no período 2015-2018.

No que diz respeito ao indicador Gasto Social/Gasto financeiro, a razão entre as variáveis evidenciou que o gasto social foi 12,77 vezes maior que o gasto financeiro em 2015, 10,20 vezes em 2016, 10,01 vezes em 2017 e 11,31 vezes em 2018. Tais resultados demonstram que o volume de recursos disponibilizados para o gasto social foi muito superior ao do gasto financeiro; no entanto, ao longo do quadriênio 2015-2018, houve uma desaceleração no resultado da razão entre as variáveis, o que indica que o governo do estado do Maranhão aumentou o repasse dos recursos para o gasto financeiro numa velocidade superior aos aumentos de repasses para o gasto social.

Na Paraíba, o gasto total *per capita* foi de R\$ 2.582,91 em 2018, importando em um incremento de 13,61% em relação a 2015; o gasto social *per capita* foi de R\$ 1.454,96, indicando um crescimento de 21,76%; e o gasto financeiro foi de R\$ 85,25, sinalizando uma redução de 21,90%, conforme a tabela 6. Ficou evidente que o governo estadual aumentou o gasto social e reduziu o gasto financeiro por habitante no período analisado.

Tabela 6 – Relevância do gasto social e financeiro no estado da Paraíba

Paraíba	2015	2016	2017	2018	ΔH*
Gasto total <i>per capita</i> (R\$)	2.273,56	2.431,13	2.639,53	2.582,91	13,61
Gasto social <i>per capita</i> (R\$)	1.194,92	1.333,32	1.473,94	1.454,96	21,76
Gasto financeiro <i>per capita</i> (R\$)	109,15	126,96	116,53	85,25	-21,90
Gasto total / PIB (%)	16,09	16,45	17,03	0	5,84
Gasto social / PIB (%)	8,45	9,02	9,51	0	12,54
Gasto financeiro / PIB (%)	0,77	0,86	0,90	0	16,88
Gasto social / despesa total (%)	52,56	54,84	55,84	56,33	7,17
Gasto financeiro / despesa total (%)	4,80	5,22	4,41	3,30	-31,25
Gasto social / Gasto financeiro (unid.)	10,95	10,50	12,65	17,07	55,89

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Portal da Transparência (PARAÍBA, 2019); IBGE (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e). **Nota:** *ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento no período analisado.

A participação do gasto total no PIB foi de 16,09% em 2015 e passou para 17,03% em 2017, um aumento de 5,84%; já a participação do gasto social, foi de 8,45% e passou para 9,51%, um aumento de 12,54%; e a do gasto financeiro foi de 0,77% e elevou-se para 0,90%, apresentando incremento de 16,88%. Tanto o gasto social como o financeiro aumentaram suas participações na composição do PIB, sendo que este último cresceu numa proporção maior que o outro.

Em relação à participação do gasto social no gasto total, 52,66% do gasto total advém do gasto social em 2015, 54,84% em 2016, 55,84% em 2017 e 56,33% em 2018, significando um crescimento de 7,17%; enquanto a participação do gasto financeiro era 4,80% em 2015, 5,22% em 2016, 4,41 em 2017 e 3,30% em 2018, gerando uma queda de 31,25%. Portanto, a participação do gasto social cresceu e a do financeiro decresceu no gasto total do governo da Paraíba no período.

No que diz respeito à razão entre o gasto social e o gasto financeiro, o gasto social superou o gasto financeiro em 10,95 vezes em 2015, 10,50 vezes em 2016, 12,65 em 2017 e 17,07 em 2018. Apesar de uma ligeira desaceleração no início, o resultado da razão entre as variáveis cresceu 55,89% no período 2015-2018, o que indica que o governo da Paraíba aumentou o repasse dos recursos para o gasto social numa velocidade superior ao gasto financeiro.

No Rio Grande do Norte, o gasto total *per capita* foi de R\$ 3.201,48 em 2018, configurando um incremento de 6,65% em relação a 2015; o gasto social *per capita* foi de R\$ 2.163,42, perfazendo um crescimento de 34,37%; e o gasto financeiro foi de R\$ 79,06, importando em um incremento de 16,96%, conforme a tabela 7. Assim, o governo estadual aumentou tanto o gasto social como o gasto financeiro por habitante no primeiro numa proporção maior do que o segundo.

Tabela 7 – Relevância dos gastos sociais e financeiros no estado do Rio Grande do Norte

Rio Grande do Norte	2015	2016	2017	2018	ΔH*
Gasto total <i>per capita</i> (R\$)	3.001,73	2.832,23	3.369,62	3.201,48	6,65
Gasto social <i>per capita</i> (R\$)	1.610,07	1.714,41	2.088,89	2.163,42	34,37
Gasto financeiro <i>per capita</i> (R\$)	67,62	93,62	76,10	79,06	16,92
Gasto total / PIB (%)	18,05	16,49	18,38	0	1,83
Gasto social / PIB (%)	9,68	9,98	11,39	0	17,67
Gasto financeiro / PIB (%)	0,41	0,55	0,42	0	2,44
Gasto social / despesa total (%)	53,64	60,53	61,99	67,58	25,99
Gasto financeiro / despesa total (%)	2,25	3,31	2,26	2,47	9,78
Gasto social / Gasto financeiro (unid.)	23,81	18,31	27,45	27,36	14,91

Fonte: elaboração própria, com base nos dados da Controladoria Geral do Estado (RIO GRANDE DO NORTE, 2019); IBGE (2019a, 2019b, 2019c, 2019d, 2019e). **Nota:** *ΔH significa avaliação horizontal que indica a taxa de crescimento no período analisado.

A participação do gasto total no PIB era 18,05% em 2015 e passou para 18,38% em 2017, registrando um aumento de 1,85%; já a participação do gasto social era 9,68% e passou para 11,39%, indicando um aumento de 17,67% e a do gasto financeiro era 0,41% e foi para 0,42%, apresentando um incremento de 2,44%. Tanto o gasto social como o financeiro aumentaram suas participações na composição do PIB, no entanto, a participação do gasto social cresceu oito vezes mais que a do gasto financeiro, no período 2015-2017.

Em relação à participação do gasto social no gasto total, 53,64% do gasto total advém do gasto social em 2015, 60,53% em 2016, 61,99% em 2017 e 67,58% em 2018, implicando em um crescimento de 25,99%; enquanto a participação do gasto financeiro era 2,25% em 2015, 3,31% em 2016, 2,26% em 2017 e 2,47% em 2018, sinalizando um incremento de 9,78%. Portanto, a participação do gasto social e a do gasto financeiro no gasto total do governo do estado do RN aumentaram, sendo que a primeira cresceu quase o triplo da segunda no quadriênio 2015-2018.

No que diz respeito à razão entre o gasto social e o gasto financeiro, o gasto social superou o gasto financeiro em 23,81 vezes em 2015, 18,31 vezes em 2016, 27,45 em 2017 e 27,36 em 2018. Apesar de uma desaceleração acentuada no início do período, o resultado da razão entre as variáveis cresceu 14,91% nos anos 2015 a 2018, o que indica que o governo do estado do Rio Grande do Norte aumentou o repasse dos recursos para o gasto social numa velocidade superior aos aumentos de repasses para o gasto financeiro.

Considerações finais

Diante da importância cada vez maior concedida ao fundo público pelo Estado capitalista, seja na reprodução do capital ou da força de trabalho, a depender da correlação de forças entre o capital e o trabalho, este artigo propôs analisar o montante, o destino e a relevância do gasto social e do gasto financeiro nos estados Rio Grande do Norte, Paraíba e Maranhão, no período de 2015 a 2018, no sentido de revelar como essa disputa ocorreu e quais interesses foram realmente priorizados pelos governos do Nordeste.

Do ponto de vista do montante dos gastos, o MA e PB tiveram crescimentos reais no montante do gasto público, permitindo que suas despesas não financeiras aumentassem em volume de recursos e em participação no gasto total do Estado, muito embora a despesa financeira do MA tenha crescido em volume. No RN o montante do gasto também cresceu, numa proporção menor, insuficiente para manter a tendência de incrementos na participação da despesa não financeira, mas suficiente para aumentar o volume e a participação da despesa financeira no gasto total do Estado.

Em relação ao destino do gasto social e financeiro, o Maranhão priorizou os gastos sociais nas áreas Gestão Ambiental, Direitos de Cidadania e Ciência e Tecnologia e o gasto financeiro com o Serviço da Dívida Interna; a Paraíba priorizou os gastos sociais nas áreas Educação, Saúde e Direitos de Cidadania e o gasto financeiro com o Serviço da Dívida Externa; e o Rio Grande do Norte priorizou os gastos sociais nas áreas Ciência e Tecnologia, Gestão Ambiental e Assistência Social e o gasto financeiro, com o Serviço da Dívida Externa.

No que diz respeito à relevância, o gasto social foi extremamente importante para a composição do gasto orçamentário e do PIB no MA, PB e RN, enquanto o gasto financeiro vem expandindo sua importância relativa nos gastos estaduais, principalmente no gasto público maranhense, considerando-se o quadriênio analisado.

Portanto, na periferia do NE, o fundo público continuou a cumprir funções contraditórias: a de reproduzir o capital, a partir do aumento do volume e da relevância do gasto financeiro, principalmente no Maranhão; e de reproduzir a força de trabalho, a partir de expressiva participação do gasto social nas composições do gasto público e do PIB nos estados do MA, PB e RN.

Referências

ALENCAR JÚNIOR, O. G.; SALVADOR, E. Finanças, fundo público e financiamento da seguridade social no Brasil. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v.18, n.2, p. 239-248, jul./dez. 2015.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, consequências. São Paulo: Boitempo, 2005.

FATTORELLI, M. L. (org.). **Auditoria cidadã da dívida pública**: experiências e métodos. Brasília: Inove Editora, 2013.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: **síntese de indicadores 2013**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. IBGE. **Estimativas de população (2015)**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_2015091.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de população (2016)**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de população 2017**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019c.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas de população 2018**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/estimativa_dou_2018_20181019.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019d.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas nacionais**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas -nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=18008&t=downloads>>. Acesso em: 10 dez. 2019e.

MARANHÃO. SEPLAN. Disponível em: <<http://www.seplan.ma.gov.br/responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PARAÍBA. **Portal da Transparência**. Disponível em: <<http://transparencia.pb.gov.br/despesas/despesa-orcamentaria>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE: **Controladoria Geral do Estado**. Disponível em: <<http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=1&PARM=&LBL=Balan% E7os>>. Acesso em: 22 dez. 2020.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.18, n.1, p. 15-32, jan./jun. 2014.

**Gastos educacionais e desempenho escolar:
evidências a partir do Ideb-2017 nos municípios brasileiros**

**Educational spending and school performance:
evidences from Ideb-2017 in Brazilian municipalities**

Paulo Eduardo Panassol¹

Resumo: O presente trabalho investiga se os gastos públicos de municípios brasileiros nos anos finais do ensino fundamental impactam a qualidade educacional, medida em termos de desempenho em testes padronizados, no caso o Ideb-2017, por meio de estimativas por regressões quantílicas (RQ) e mínimos quadrados ordinários (MQO). Para tanto, utilizou-se controles relacionados ao nível socioeconômico dos alunos, à experiência e capacitação dos professores, ao contexto escolar e à gestão da educação nos sistemas municipais, como sendo termos que podem influenciar a qualidade da educação, a partir dos referenciais teóricos da *eficácia escolar* (FRANCO *et al.*, 2007) e da *economia da educação* (HANUSHEK, 1986, 1997, 2002, 2006, 2020). Os resultados permitem concluir que os gastos públicos possuem relação positiva com o desempenho escolar nos municípios brasileiros, estando próximos àqueles resultados obtidos por Kroth e Gonçalves (2014). Contudo, a maior parte do diferencial do desempenho dos alunos no Brasil é explicada a partir de fatores atribuíveis aos estudantes.

Palavras-chave: Economia da educação. Economia do setor público. Investimento público em educação. Desempenho escolar. Qualidade da educação.

Abstract: The present study investigates whether public spending in Brazilian municipalities in the final years of elementary school impacts educational quality, measured in terms of performance in standardized tests, in this case the Ideb-2017, through quantile regression estimations and ordinary least squares. Therefore, controls related to the students' socioeconomic level, the experience and training of teachers, the school context and the management of education in municipal systems were used, as terms that can influence the quality of education, based on theoretical references of *school effectiveness* (FRANCO *et al.*, 2007) and of the *education economy* (HANUSHEK, 1986, 1997, 2002, 2006, 2020). The results allow to conclude that public spending has a positive relationship with school performance in Brazilian municipalities, being close to those results obtained by Kroth and Gonçalves (2014). However, most of the differential of student's performance in Brazil is explained by factors attributable to students.

Keywords: Economics of education. Public sector economics. Public investment in education. School performance. Quality of education.

Artigo recebido em 9/10/2020. Aceito em 15/12/2020.

¹ Doutorando em Economia do Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE-UFRGS). Auditor Público Externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). E-mail: ppanassol@gmail.com

Introdução

No Brasil, a educação básica deve ser assegurada dos quatro aos dezessete anos de idade como direito de todos e dever do Estado e da família, decorrente do estabelecido na atual Constituição da República Federativa do Brasil nos artigos 205 a 214. A garantia de padrão de qualidade é um dos princípios que devem nortear o ensino, segundo preconizado no artigo 206, inciso VII, da Carta Magna (BRASIL, [1988], 2020).

Com o advento da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei Federal nº 9.394/1996, buscou-se a expansão educacional que, nos dias atuais, quase alcançou a universalização do ensino fundamental. Todavia, tal política não basta para superar o atraso no crescimento do país e para diminuir os enormes diferenciais de renda e de produtividade interpessoal (BARRO, 1991; HANUSHEK; KIM, 1995; CADAVAL; 2010).

Por sua vez, a Lei Federal nº 13.005/2014 aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecendo dez diretrizes a serem cumpridas, dentre elas a erradicação do analfabetismo e a melhoria da qualidade da educação, além de ter definido estratégias para a política educacional e, também, vinte metas a serem alcançadas até 2024. Dentre essas metas, o PNE estabeleceu que o investimento público em educação pública deve ser ampliado de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final do decênio de vigência da lei (Meta 20).

Mesmo que o Brasil tenha alcançado uma melhora significativa na diminuição do número de analfabetos com quinze anos ou mais nos últimos 20 anos, diminuindo de 13,63%, em 2000 (PNUD, 2013), para 6,92% da população, em 2017 (UNESCO, 2020) e que 97,8% da população de seis a quatorze anos frequentava ou já havia concluído o ensino fundamental no ano de 2017 (INEP, 2020a), o país ainda se encontra em posição frágil quando se levam em conta a qualidade e a equidade educacional.

Em termos da qualidade da educação, no caso dos anos finais do ensino fundamental, a Meta 7 do PNE estabeleceu a média de 5,5 para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) até 2024, sendo que a meta intermediária para o ano de 2017 era 5; entretanto o índice obtido pelo país foi 4,7 (INEP, 2020a). Já em termos de equidade educacional, o indicador 8D do referido Plano visa a igualar, até 2024, a escolaridade média entre negros e não negros na faixa etária de 18 a 29 anos. Contudo, o indicador foi de 89,4% em 2017, ou seja, mais de 10 pontos percentuais (p.p.) de uma situação de igualdade entre os grupos.

Mesmo que o percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB tenha crescido de 4,6%, em 2000, para 6,3%, em 2017, e que o percentual destinado ao ensino fundamental tenha aumentado de 2,7% para 2,9% do PIB (INEP, 2020b), no mesmo período, o quadro da desigualdade educacional brasileira continua preocupante.

Nesse sentido, entender o papel dos gastos públicos em educação em relação à qualidade educacional é um importante passo na construção de políticas públicas eficientes e efetivas, sendo este o foco do presente estudo. Dessa forma, com base nos dados dos 3.087 municípios brasileiros que apresentaram resultados para os anos finais do ensino fundamental no Ideb 2017, buscou-se verificar se gastos educacionais maiores, a partir de valores liquidados no ensino fundamental, estão relacionados a uma educação de melhor qualidade, sendo esta medida pelo desempenho médio das escolas locais no referido indicador².

O presente trabalho apresenta os resultados das estimativas via regressões quantíticas e por mínimos quadrados ordinários para o problema em questão, utilizando também, a partir dos referenciais teóricos da *eficácia escolar* (FRANCO *et al.*, 2007) e da *economia da educação* (HANUSHEK, 1986, 1997, 2002, 2006, 2020), variáveis de controle relacionadas ao *background* dos alunos, à experiência e capacitação dos professores, ao contexto escolar, como a existência de ações para redução da reprovação dos discentes, e à gestão da educação nos sistemas municipais, como a remuneração dos docentes, como sendo termos que podem influenciar a qualidade da educação.

Dessa forma, este estudo traz contribuições para a literatura empírica, pois tem como diferencial os valores esperados do Ideb 2017 condicionais a cada grupo de variáveis explicativas relacionadas à educação (socioeconômicas, professor, escola e gestão), além da média da variável regressanda condicional aos valores dos regressores, quando considerados em conjunto. Este trabalho avança na literatura econômica, também, ao testar diversas *proxies* com inspiração teórica na eficácia escolar como termos que impactam a qualidade educacional.

Além desta introdução, o trabalho é dividido em mais quatro seções. Na segunda parte, é apresentada uma revisão da literatura sobre a economia da educação e o papel dos gastos públicos para o desempenho educacional, além da discussão teórica sobre qualidade educacional. Na terceira parte é discutida a metodologia utilizada neste ensaio. Por fim, as duas últimas seções expõem os principais resultados e reflexões sobre o estudo.

² Dado que se utilizou a subfunção contábil 361 – ensino fundamental, estabelecida pela Portaria Interministerial nº 42/1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPGO), para se verificar a aplicação de recursos públicos nesse nível de ensino, utilizou-se a nomenclatura usualmente aceita de “gastos em educação” ao invés de “investimento em educação”, que denotaria apenas as despesas de capital, em termos contábeis.

2. Breve revisão da literatura

2.1. A economia da educação e o papel dos gastos no desempenho escolar

As sociedades, em geral, têm expectativas de que a educação promova habilidades básicas em linguagens e matemática, desenvolva as competências individuais para o mercado, promova o aumento da produtividade, a melhora das condições de vida da população, além de que se relacione com outros aspectos da vida social como valores morais e culturais (COUTINHO; SCHWARTZMAN; COSTIN, 2018).

Nesse sentido, espera-se que a escolaridade formal contribua para as habilidades de uma pessoa, representando um componente importante do capital humano, com reflexos não só na sua renda individual, mas para toda a sociedade por meio do aumento das taxas de inovação, da introdução de novos e melhores métodos de produção, de tecnologias e produtos, assim, promovendo o padrão de vida social via crescimento econômico (HANUSHEK, 2006).

Embora tenha sido considerada relevante para o crescimento econômico desde Adam Smith ([1776], 1988), e entendida por Karl Marx ([1867], 1996) como condição para modificar a natureza humana, somente a partir dos anos 1960, com teóricos como Theodore Schultz, Jacob Mincer e Gary Becker, a educação foi incorporada na análise econômica, ficando conhecida como “economia da educação” (ACEVEDO *et al.*, 2007; MONTEIRO, 2016).

Conforme Waltenberg (2006), a economia da educação possui dois campos de pesquisa, um macroeconômico e outro, microeconômico. O primeiro trata das análises do valor econômico da educação e sua contribuição para o crescimento econômico de um país, constituindo-se em um fator de produção, além do capital e do trabalho, sendo assim incorporada nos modelos econométricos como variável independente.

Por exemplo, Mankiw, Romer e Weil (1992), estendendo o modelo seminal de Solow (1956), que trata do papel da acumulação de capital no processo de crescimento, incorporaram a variável capital humano para explicar as diferenças de renda entre os países, tendo o nível educacional da população como um fator de extrema relevância para tal diferencial.

Anteriormente, Lucas (1988) já havia demonstrado que os investimentos em educação aumentam o estoque do capital humano que, por sua vez, via aumento da produtividade, gera crescimento econômico de forma sustentada. Não obstante, alguns autores vão além ao afirmar que os investimentos em educação são mais importantes para o crescimento de países e regiões do que os realizados em capital físico (PASINETTI, 1993; MARQUETTI; BERNI; HICKMANN, 2002).

Por outro lado, o enfoque microeconômico das pesquisas da economia da educação analisa o funcionamento dos sistemas educacionais, a eficiência na alocação dos recursos e o atingimento de objetivos dos sistemas escolares, sendo incorporada nos modelos econométricos como variável dependente (WALTENBERG, 2006).

Nessa linha, Coleman *et al.* (1966) inicia um debate empírico com reflexos em políticas públicas e pesquisas adicionais que se estende até os dias atuais, tanto em termos internacionais quanto nacionais. A partir desse estudo, passou-se a entender que o *background* familiar e o contexto no qual estão inseridos os alunos impactam mais o desempenho discente do que outras variáveis explicativas relativas a recursos escolares, como número de alunos por sala ou um maior nível salarial dos professores.

As escolas seriam, portanto, ineficazes em remover o impacto do *background* no desempenho dos alunos, perpetuando as influências sociais do lar e do seu ambiente (COLEMAN *et al.*, 1966). A partir disso, é possível depreender que não adianta elevar o nível de gastos com fatores escolares (WALTENBERG, 2006) e que as escolas não fazem diferença, o que, segundo alguns autores, “é [um] absurdo [...], [pois] crianças sozinhas não aprendem álgebra” (MOSTELLER; MOYNIHAN, 2008, p. 45).

As críticas ao Relatório Coleman são, basicamente, de três ordens: 1^a) escolha por variáveis mais fáceis de coletar e de serem alteradas pelas políticas educacionais, mas que não necessariamente são as mais importantes em termos de desempenho; 2^a) concentração em medidas de resultados a partir de testes padronizados que só captam uma parcela da contribuição da escola; e, 3^a) a metodologia estatística adotada não permite distinguir os efeitos das diferentes variáveis (BROOKE; SOARES, 2008).

Uma das vertentes críticas ao trabalho de Coleman se dá pelos teóricos da eficácia escolar que consiste em uma linha de estudos pedagógicos que avaliam os processos escolares críticos para o desempenho dos alunos, seja em termos de eficiência no uso dos recursos educacionais, em termos de eficácia (estimando o efeito-escola, por exemplo) ou em termos da equidade social, ao contrário dos “estudos economicistas” que se caracterizam pela avaliação da produtividade dos insumos escolares (BROOKE; SOARES, 2008). Em comum, os dois tipos de estudos, em sua grande maioria, consideram como produto da escola os resultados cognitivos dos alunos em leitura e matemática (KARINO; LAROS, 2017).

Em que pese tais críticas, Jencks (2008), em trabalho originalmente publicado em 1972, na mesma linha de Coleman, concluiu que o determinante mais importante para o desempenho educacional é o *background* familiar, chegando a afirmar que os “recursos de uma escola aparentemente não têm nenhuma influência no aproveitamento educacional de estudantes” (JENCKS, 2008, p. 64).

A evolução da literatura referente ao tema também encontra evidências de que a origem socioeconômica dos alunos é mais importante que os valores investidos na educação, não havendo relação estatística significativa entre esses e o desempenho escolar dos discentes, embora as pesquisas não sugiram que os recursos não façam diferença (HANUSHEK, 1986, 1997, 2002, 2006; MENEZES-FILHO; AMARAL, 2008).

Por outro lado, trabalhos como os de Card e Kruger (1992), Hedges, Laine e Greenwald (1994), Diniz (2012) e Kroth e Gonçalves (2014) encontram evidências de que há relação positiva e estatisticamente significativa entre valores investidos em educação e melhores indicadores educacionais. Nesse último estudo, os autores referem que o ambiente familiar é “fundamental” para o desenvolvimento das habilidades (cognitivas ou não-cognitivas) dos alunos e que as decisões de financiamento devam levar em conta essa influência (KROTH; GONÇALVES, 2014), o que faz total sentido em um país com severas restrições fiscais e de iniquidades sociais, acima referidas.

Mais recentemente, há um conjunto de estudos com evidências de relação positiva entre gasto público em educação e desempenho dos alunos como os de Hyman (2017), Lafortune, Rothstein e Schanzenbach (2018), Jackson, Wigger e Xiong (2018) e Silveira *et al.* (2019), enquanto outros não indicam uma relação consistente entre recursos e resultados dos alunos como os de Domiciano e Almeida (2015), Alves e Araújo (2018) e Hanushek (2020).

2.2. Qualidade da educação

Conforme Hanushek (2006), se presume que a escolaridade formal, junto com outros elementos como habilidades individuais e aspectos familiares, contribui para o desenvolvimento das habilidades cognitivas dos alunos, portanto tais habilidades são uma dimensão fundamental dos resultados da escola. Assim, o desempenho em testes padronizados, embora não meça todos os objetivos fixados pelas escolas, é uma *proxie* para a qualidade educacional e, geralmente, aceito e utilizado para entender o impacto das escolas sobre o desempenho educacional (HANUSHEK, 2006; MENEZES-FILHO; AMARAL, 2008; HANUSHEK; WOESSMANN, 2010).

Para Karino e Laros (2017), a ausência de medidas que contemplem esses outros aspectos do desenvolvimento escolar, além da formação acadêmica, leva a utilização do desempenho cognitivo como *output* educacional. Mais, Hanushek (2006) afirma que nenhuma outra medida fornece uma avaliação tão consistente e validada da qualidade dos resultados educacionais. Contudo, avaliações externas dessa natureza não apresentam consenso teórico, enfrentando questionamentos de ordem pedagógica e técnica, como é o caso do Ideb, que combina desempenho em testes padronizados em português e matemática com informações sobre rendimento escolar (FERNANDES, 2016).

No Brasil, em geral, a literatura empírica considera dois tipos de *proxy* da qualidade educacional: os testes de proficiência da Prova Brasil e o Ideb. O primeiro consiste em uma avaliação censitária realizada pelo INEP, a cada dois anos, dos estudantes das séries iniciais e finais do ensino fundamental, das escolas públicas, urbanas e rurais, das redes municipais, estaduais e federal, que possuem, no mínimo, vinte alunos matriculados, procurando avaliar o aprendizado em português e matemática, com o resultado sendo expresso em pontos na escala do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Por sua vez, o Ideb é calculado pelo Inep com base no aprendizado dos alunos em português e matemática, obtido a partir da Prova Brasil e da Avaliação Nacional da Educação Básica (avaliação amostral do Sistema de Avaliação da Educação Básica que engloba também a rede privada), e no fluxo escolar (taxa de aprovação), obtido do Censo Escolar, com o resultado sendo expresso em uma escala que vai de 0 a 10.

Os trabalhos empíricos, que empregam os resultados da proficiência da Prova Brasil como variável dependente nos modelos econométricos, o fazem de diferentes maneiras: como notas médias em português e matemática, dos anos iniciais e finais, por escola (MENEZES-FILHO; AMARAL, 2008); a partir dos resultados médios nas duas disciplinas e das duas classes em avaliação (séries iniciais e finais) por município (KROTH; GONÇALVES, 2014); concentrados na média dos alunos em uma das séries, como as iniciais (BETTI, 2016) ou finais (CADAVAL, 2010); somente em uma das matérias como matemática (SENGER, 2012); ou, ainda, considera o resultado individual por aluno nas duas disciplinas (WINK, 2014) ou somente em uma delas, como matemática (VERNIER; BAGOLIN; JACINTO, 2015).

Já os trabalhos de Diaz (2012), Diniz (2012), Domiciano e Almeida (2015), Gramani (2017), Panassol e Florissi (2018), Alves e Araújo (2018) e Silveira *et al.* (2019), dentre outros estudos, entre os quais esta pesquisa, consideram os resultados do Ideb como *output* educacional.

3. Estratégia empírica

A literatura consultada indica uma diversidade de variáveis incorporadas à função de produção da educação que pode influenciar ou não o resultado educacional. Hanushek e Luque (2003) fornecem a seguinte estrutura geral da estimativa dessa função:

$$O = f(X, R) \quad (1)$$

Onde, O representa o resultado educacional dos alunos, por exemplo, a partir de testes padronizados; R , *inputs* diretamente associados aos recursos escolares (formação e experiência dos professores, estrutura física das escolas, salários dos docentes, dos diretores, *etc.*); e, X , outros fatores relevantes para o ensino (variáveis relacionadas aos alunos como fatores socioeconômicos, nível educacional dos pais, cor, gênero, idade, *etc.*).

Tendo por base a referida função de produção educacional, esta pesquisa se caracteriza como sendo não probabilística, pois o conjunto de dados é formado a partir das informações dos 3.087 municípios que apresentaram resultados do Ideb de 2017 para os anos finais do ensino fundamental, bem como registros sobre os valores liquidados nesse nível de ensino, código contábil 361 (ensino fundamental), portanto o desenho da pesquisa é do tipo corte transversal. Foram consideradas apenas as escolas públicas municipais, ou seja, excluíram-se as escolas estaduais e federais, tendo em vista que o ensino fundamental deve ser ofertado prioritariamente pelos municípios, conforme estabelecido na Constituição Federal, art. 211, § 2º (BRASIL, [1988], 2020).

Não obstante que pesquisas que apresentem um desenho longitudinal sejam apontadas como mais adequadas para o estudo dos fatores escolares que influenciam a qualidade educacional, eis que procuram medir a influência dessas variáveis ao longo do tempo e não a partir de atributos estáticos (FRANCO; BROOKE; ALVES, 2008), o corte transversal foi utilizado neste trabalho pela própria natureza dos dados do Ideb. Esse indicador é uma mensuração do desempenho do sistema educacional brasileiro no ano da coleta dos dados sobre aprovação escolar, oriundos do Censo Escolar, e do desempenho dos alunos no Saeb, portanto prescinde do conhecimento prévio do aluno.

Assim, embora uma pesquisa longitudinal permita maior compreensão das variáveis relacionadas à qualidade educacional, captando as alterações das respostas aos padrões associados a mudanças nos fatores escolares, exige o acompanhamento do desempenho dos alunos ao longo do tempo. Nesse tipo de pesquisa, a informação sobre a proficiência dos alunos é coletada em duas ou mais ocasiões ao longo de sua trajetória educacional, com a diferença de desempenho no tempo constituindo o valor agregado pelos fatores escolares (PANASSOL, 2018). Contudo, tal desenho de pesquisa fica sujeito a problemas de viés de seleção, a fatores não observáveis, e a possibilidade da perda de indivíduos ao longo da pesquisa advinda, por exemplo, da evasão escolar ou da troca de escola em um município ou entre municípios.

Portanto, a base de dados *cross-section* é formada pelo conjunto dos 3.087 sistemas públicos municipais que realizaram o Ideb 2017, última edição da avaliação da qualidade educacional brasileira realizada pelo Inep, no momento da realização desta pesquisa, sendo esta a variável dependente no presente trabalho³. Tal variável é amplamente empregada como referência da qualidade da educação, a partir de modelos de regressão lineares estimadas para um conjunto de variáveis explicativas selecionadas tendo por embasamento a revisão da literatura (SOARES; XAVIER, 2013; WINK, 2014).

A agregação dos dados no nível dos municípios pressupõe que os insumos sejam distribuídos de forma igualitária e com a mesma intensidade, objetivando superar uma possível distribuição heterogênea de recursos que afetam a qualidade educacional e a equidade do acesso dos alunos. Assim, buscou-se capturar o ambiente educacional característico dos municípios estudados, o que pode causar viés de agregação podendo trazer implicações para a validade dos construtos. Todavia, a agregação de dados é esperada em estudos dessa natureza (BROOKE; SOARES, 2008).

Por fim, a partir dos diferentes portes econômicos e populacionais dos municípios, constatam-se dados discrepantes (*outliers*) que diferem em muito da média populacional do estudo e que podem dominar os resultados da regressão, como é caso do valor investido no ensino fundamental e do número de alunos atendidos nas séries finais desse nível de ensino. Assim, espera-se que haja heterocedasticidade, dessa forma ferindo uma das hipóteses importantes do modelo clássico de regressão linear (homocedasticidade ou variância constante do termo de erro ui). Todavia, tal problema é maior para amostras pequenas, que não é o caso

³ Por exemplo, os trabalhos de Menezes-Filho e Amaral (2008), Palermo, Silva e Novellino (2014) e Vernier, Bagolin e Jacinto (2015) utilizaram bases de dados *cross-section* em seus modelos.

do presente estudo, e para fins de testes de hipóteses e para previsão (GUJARATI; PORTER, 2011), que também não constitui o objetivo deste trabalho empírico, que é a estimação dos parâmetros dos modelos de regressão, eis que parte do universo das observações disponíveis para o Ideb 2017.

Dessa forma, foram estimadas cinco equações por meio do método de regressões quantílicas (RQ), a partir do modelo de regressão linear geral com dados *cross-section*, seguindo Vernier, Bagolin e Jacinto (2015):

$$Y_i = X_i' \beta_\tau + \mu_{ti} \quad (2)$$

onde:

Y_i : variável dependente; X_i' : matriz $n \times k$ de variáveis independentes; β : vetor $k \times 1$ de parâmetros a serem estimados; μ : termo de erro; τ : denominado τ -ésimo quantil de Y ; para $i = 1, 2, \dots, n$; n é o número de observações; e, $\tau [0,1]$.

Tal estratégia metodológica se baseia na minimização da soma ponderada da diferença entre os desvios absolutos do valor observado, expressa pela seguinte equação (KOENKER, 2005; VERNIER; BAGOLIN; JACINTO, 2015):

$$\min_{\beta \in \mathbb{R}} n^{-1} \sum_{i=1}^n \rho_\tau(Y_i - X_i' \beta) \quad (3)$$

onde:

$$\rho_\tau = \begin{cases} \tau u, & u \geq 0 \\ (1 - \tau)u, & u < 0 \end{cases}$$

Conforme Santos (2012) e Vernier, Bagolin e Jacinto (2015), o uso do método de regressão quantílica, quando aplicável a dados pouco homogêneos, como os do presente estudo, gera estimadores mais robustos, consistentes e eficientes do que os produzidos pelo método dos mínimos quadrados ordinários (MQO). Esse método possui algumas limitações como a associação à distribuição normal dos erros e a influência que dados *outliers* exercem nas estimativas dos parâmetros, uma vez que não permitem identificar a verdadeira relação entre as variáveis (SANTOS, 2012).

Os modelos de regressão quantílica permitem ainda a análise da relação entre as variáveis em qualquer ponto da distribuição condicional da variável dependente, ao contrário dos estimadores obtidos pelo método MQO que leva em consideração apenas a variabilidade média. Pode-se, então, ao estimar por RQ, detectar efeitos nos quantis da distribuição do Ideb, permitindo identificar como determinado fator influencia os estudantes de baixo, intermediário e alto desempenho de maneira separada, analisando-se os parâmetros em termos de significância estatística e sinais apresentados (VERNIER; BAGOLIN; JACINTO, 2015).

De qualquer forma, como o número de observações é grande e o objetivo do artigo é a estimação pontual dos parâmetros do modelo de regressão populacional, em um sexto modelo estimado por MQO corrigiu-se a heterocedasticidade por meio dos erros padrão robustos de White (GUJARATI; PORTER, 2011), a partir do seguinte modelo de regressão múltipla geral (equação 4):

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \mu \quad (4)$$

onde:

Y : variável dependente; X_k : variáveis independentes (explicativas); β_0 : parâmetro do modelo associado à constante, ou seja, não depende das variáveis de controle; $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$: parâmetros do modelo associados às variáveis independentes; μ : termo de erro ou perturbação aleatória; $e, i = 1, 2, \dots, n$; n é o número de observações.

Os modelos 1 a 4, estimados por RQ, com base no quartil de ordem $p = 0,5$ (mediana), dizem respeito aos grupos de fatores que podem estar associados a melhorias na qualidade educacional, respectivamente, características socioeconômicas dos alunos, dos professores, das escolas e da gestão dos sistemas municipais. O modelo 5, também, estimado por RQ e com base no quartil de ordem $p = 0,5$, busca capturar o impacto dessas variáveis independentes sobre a variável dependente de forma conjunta. Por fim, para efeitos comparativos, a partir das variáveis presentes no modelo 5, estimou-se uma regressão por MQO (modelo 6) com correção da heterocedasticidade por meio do procedimento dos erros padrão robustos de White, antes mencionado.

Em todas as estimativas, a variável independente *sub361_aluno* esteve em logarítmico e a variável dependente *ideb* em nível, portanto os modelos são semilogarítmicos lin-log.

A inclusão ou a exclusão de variáveis no modelo inicial, além do método de regressão, objetiva verificar qual grupo de fatores que explica um melhor desempenho educacional de forma isolada ou em conjunto, e que construtos possuem significância estatística e estão de acordo com a literatura consultada. A medida de ajustamento dos modelos se deu pelo coeficiente de determinação ajustado (R^2).

O quadro 1 sistematiza as variáveis utilizadas, definições, fontes dos dados e sinal esperado para os coeficientes, sendo uma variável dependente (*ideb*) e 14 regressores independentes.

Quadro 1 - Nomenclaturas, definições e fontes de dados

VARIÁVEL	DESCRÍÇÃO	FONTE	SINAL	REFERÊNCIAS
<i>ideb</i>	Ideb 2017 dos anos finais do ensino fundamental	INEPc		
<i>afd</i>	Percentual de docentes com adequada formação à disciplina que ministra, em 2017, por município	INEPc	+	Domiciano e Almeida (2015)
<i>atu</i>	Média de alunos por turma, em 2017, por município	INEPc	-	Cadaval (2010)
<i>capacita</i>	<i>Dummie</i> capacitação dos professores (Q21, Prova Brasil, Professor), por município	INEPd	+	Senger (2012)
<i>estrensino</i>	<i>Dummie</i> estratégia de ensino (Q43 e 44, Prova Brasil, Diretor), por município	INEPd	+	Panassol (2018)
<i>estudomae</i>	<i>Dummie</i> estudo da mãe (Q19, Prova Brasil, Aluno), por município	INEPd	+	Cadaval (2010)
<i>expdiretor</i>	<i>Dummie</i> tempo de experiência dos diretores (Q15 a 17, Prova Brasil, Diretor), por município	INEPd	+	Vernier, Bagolin e Jacinto (2015)
<i>expprof</i>	<i>Dummie</i> tempo de experiência dos professores (Q13 a 15, Prova Brasil, Professor), por município	INEPd	+	Card e Krueger (1992); Wink (2014)
<i>funcescoala</i>	<i>Dummie</i> funcionamento das escolas (Q67 a 76, Prova Brasil, Diretor), por município	INEPd	-	Faria e Guimarães (2015)
<i>idhm</i>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – 2010	PNUD	+	Betti (2016)
<i>perdocefet</i>	Percentual de docentes concursados/efetivos/estáveis sobre o total por município, em 2017	INEPc	+	Vernier, Bagolin e Jacinto (2015)
<i>redrepr</i>	<i>Dummie</i> redução da reprovação nas escolas (Q42, Prova Brasil, Diretor), por município	INEPd	+	Panassol (2018)
<i>rem40h</i>	Remuneração média padronizada dos professores da rede municipal para 40 horas*	INEPc	+	Cadaval (2010)
<i>rendapc</i>	Renda <i>per capita</i> por município **	PNUD	+	Dewey, Husted e Kenny (2000)
<i>sub361_aluno</i>	Valor liquidado médio na subfunção 361 por município, entre 2013 a 2017, a valores de dez/2017, dividido pelo nº médio de alunos do fundamental, entre 2013 a 2017	FNDE e INEPc	+ ou -	Diaz (2012): efeito + Hanushek (2002): efeito -

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2020).

* Valores em reais de dezembro de 2014 corrigidos pelo IPCA (IBGE) até dezembro de 2017.

**Valores em reais de agosto de 2010 corrigidos pelo IPCA (IBGE) até dezembro de 2017.

Dentre a diversidade de fatores que podem estar associados a melhorias na qualidade da educação (FRANCO *et al.*, 2007), neste estudo tais variáveis foram agregadas em quatro grupos específicos: nível socioeconômico dos alunos, construtos relativos aos professores, regressores dizentes com as escolas e com a gestão da educação nos sistemas municipais. Nos modelos adicionou-se, também, uma variável que expressa outros fatores não observáveis como, por exemplo, a indisponibilidade de dados, que podem afetar a regressanda. Da mesma forma, nem todas as variáveis verificadas ao longo da revisão bibliográfica e dos dados secundários foram incluídas nas estimações.

Em relação ao primeiro grupo de variáveis explicativas, foram selecionadas o nível educacional da mãe (*estudomae*), uma variável binária a partir da questão 19 do questionário contextual dos estudantes do 9º ano da Prova Brasil, e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (*idhm*), adicionada para controlar o *background* dos alunos das redes municipais, que se relaciona à longevidade (dimensão associada à saúde), à educação (nível de educação dos adultos e fluxo escolar da população jovem) e à renda (renda municipal *per capita*). Ainda, adicionou-se o controle renda *per capita* (*rendapc*) como *proxie* da renda dos pais.

Quanto ao segundo grupo de variáveis explicativas relacionadas aos educadores, foram adicionadas uma variável quantitativa relativa ao percentual de docentes que ministram aulas conforme sua formação acadêmica (*afd*) e dois construtos qualitativos relativos à capacitação recebida, nos últimos dois anos, pelos professores e que tenha proporcionado algum impacto na prática educacional (*capacita*), e o tempo de experiência dos professores (*expprof*). Quanto maior o percentual de docentes com formação na área que lecionam as aulas, quanto maior o impacto das capacitações recebidas e quanto maior a experiência dos docentes, espera-se aulas melhor preparadas, com maior profundidade e conexões com outras áreas do ensino, se traduzindo em um melhor desempenho dos alunos.

Quanto às características relativas ao contexto escolar, terceiro grupo de construtos do estudo, foram selecionadas duas variáveis, uma quantitativa dizente com a média de alunos por turma (*atu*) e uma *dummie* relacionada à experiência do diretor (*expdiretor*).

Ainda nesse grupo, as variáveis binárias estratégia de ensino (*estrensino*), redução da reprovação nas escolas (*redrepr*) e funcionamento das escolas (*funcescola*) foram incluídas buscando capturar a influência de processos escolares que podem impactar a qualidade da educação, vindo a mitigar um dos pontos que foram questionados no Relatório Coleman. Uma das críticas a esse documento é que teria se baseado em uma metodologia do tipo insumo-

produto, analisando apenas a relação direta entre insumos e resultados dos alunos, contudo a utilização de *proxies* de variáveis mais complexas pode diminuir a confiabilidade e a realidade de ambas as medidas (BROOKE; SOARES, 2008).

A primeira dessas variáveis de categoria (*estrensino*) parte da existência de alguma ação por parte do diretor para o reforço escolar à aprendizagem dos alunos, como monitoria, aula de reforço, recuperação e outras, e com que frequência discutem com os professores medidas com o objetivo de melhorar o ensino e a aprendizagem dos discentes. A variável qualitativa *redrepr* consiste na existência de alguma ação por parte das escolas para redução das taxas de reprovação dos alunos. Por fim, a variável indicadora *funcescola* indica a presença de um algum tipo de problema na escola, tais como insuficiência de recursos financeiros, inexistência de professores para algumas disciplinas ou séries, carência de pessoal administrativo ou de apoio pedagógico (supervisor, coordenador, orientador educacional), falta de recursos pedagógicos, indisciplina por parte dos alunos, alta rotatividade dos docentes ou um alto número de faltas por parte dos professores e/ou dos alunos.

Por fim, o quarto grupo de variáveis, entendidas neste estudo como construtos de responsabilidade dos gestores municipais, tem-se o percentual de docentes concursados/efetivos/estáveis sobre o total da rede municipal (*perdocefet*) e a remuneração dos docentes padronizada para 40h (*rem40h*) que, se espera, tenham relação positiva com o desempenho dos alunos. Finalmente, a variável valor liquidado médio no ensino fundamental (código contábil de despesa subfunção 361) por aluno, entre 2013 e 2017 (*sub361_aluno*).

Registra-se que não é factível considerar o gasto público em educação de apenas um ano como variável explicativa do desempenho dos alunos no Ideb de 2017. O desempenho dos discentes decorre dos investimentos realizados ao longo do tempo, por isso levou-se em consideração os gastos médios entre 2013 e 2017 (KROTH; GONÇALVES, 2014). Em outras palavras, o termo médio decorre do gasto médio em cada município nos quatro anos anteriores ao da realização do Ideb, tendo como premissa que o aluno que estava no 5º ano do ensino fundamental em 2013 se encontrava no 9º ano em 2017.

Cabe mencionar que nem todas as variáveis independentes verificadas ao longo da revisão bibliográfica e dos dados secundários foram incluídas no modelo, bem como não foram formulados todos os efeitos importantes, exigindo parcimônia na interpretação dos resultados.⁴

⁴ Outros fatores relativos às escolas, como a relação entre o número de docentes e o número de alunos e o clima escolar, relativos às condições contextuais, como grau de urbanização do município e garantia do mínimo

4. Resultados e discussão

4.1. Análise descritiva dos dados

A tabela 1 detalha as estatísticas descritivas (cinco medidas-resumo: média, mediana, mínimo, máximo e desvio-padrão) das variáveis presentes neste estudo.

Tabela 1 – Estatísticas descritivas

Variáveis	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Std. Dev.	Observações
<i>ideb</i>	4,191	4,100	1,800	7,200	0,864	3087
<i>afd</i> – Em %	41,870	38,900	0,000	100,000	22,172	3087
<i>atu</i>	24,240	24,200	6,400	43,800	5,102	3087
<i>capacita</i>	0,895	1,000	0,000	1,000	0,307	3075
<i>estrenino</i>	0,996	1,000	0,000	1,000	0,065	3084
<i>estudomae</i>	0,050	0,000	0,000	1,000	0,218	3087
<i>expdiretor</i>	0,269	0,000	0,000	1,000	0,443	3083
<i>expprof</i>	0,827	1,000	0,000	1,000	0,379	3075
<i>funcescoala</i>	0,265	0,000	0,000	1,000	0,441	3078
<i>idhm</i>	0,644	0,631	0,443	0,862	0,076	3085
<i>perdocefet</i> – Em %	0,705	0,730	0,020	1,000	0,205	3087
<i>redrepr</i>	0,348	0,000	0,000	1,000	0,476	3084
<i>rem40h</i> – R\$	3.154,54	2.968,89	811,00	12.027,72	1.244,77	2850
<i>rendapc</i> – R\$	698,03	542,43	164,59	3144,03	398,35	3085
<i>sub361_aluno</i> – R\$	1.291,47	1.175,72	513,22	4163,50	456,22	3087

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2020).

Nota: Fizeram parte da amostra todos os municípios com Ideb 2017 dos anos finais do ensino municipal e que possuíam informações disponíveis de valores investidos por aluno, nesse nível de ensino.

A análise univariada dos dados, bem como a aplicação do teste Jarque-Bera, evidencia que todas as variáveis não são normalmente distribuídas, o que poderia levar à invalidade dos testes estatísticos *F* e *t* se o número de observações não fosse suficiente grande, como é o caso (HAIR *et al.*, 2009)⁵, e se o objetivo deste estudo não fosse a estimativa pontual dos parâmetros (GUJARATI; PORTER, 2011). Assim, a premissa da normalidade pode ser relaxada e os testes *t* e *F* podem ser aplicados com validade.

Por fim, excetuando-se as variáveis *capacita*, *estrenino*, *expprof* e *perdocefet*, as demais possuem assimetria à direita e a distribuição de probabilidade do Ideb é platicúrtica (Curtose = 2,510), ou seja, tem cauda curta, pois a medida de curtose é inferior a 3, parâmetro comumente utilizado como referência (GUJARATI; PORTER, 2011).

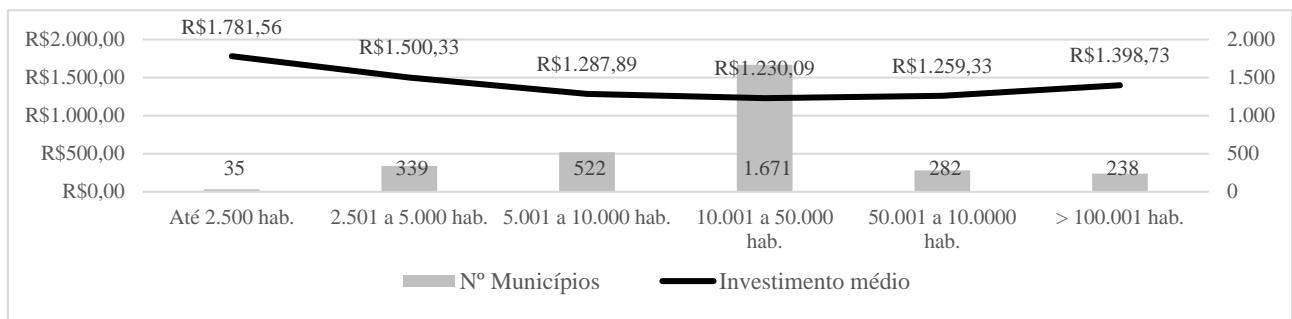
constitucional na educação, bem como variáveis específicas em relação aos estudantes, como número de livros em casa e o número de irmãos, não foram incluídos nos modelos. Tal fato se deve ao escopo limitado deste trabalho, a qualidade dos dados e à disponibilidade de recursos.

⁵ Conforme Hair *et al.* (2009), os efeitos nocivos da não normalidade podem ser negligenciados para conjuntos de dados com 200 ou mais observações.

Em média, o Ideb de 2017 dos municípios pesquisados neste trabalho é de 4,19, com desvio-padrão de 0,86, sendo que os municípios de Sobral (CE) e Bento Fernandes (RN) apresentaram o maior (7,2) e o menor índice (1,8), respectivamente⁶. Cabe registro que o Ideb de 2015 dos municípios pesquisados neste trabalho tinha média de 4,05 e desvio-padrão de 0,82.

No gráfico 1, exposto a seguir, apresenta-se o valor liquidado médio por aluno conforme intervalos populacionais. À medida que aumenta o intervalo até municípios com 50 mil habitantes, o investimento médio diminui. Percebe-se, também, que mesmo que o valor liquidado médio por aluno aumente nos municípios com mais de 50 mil habitantes, ainda sim, o valor médio aplicado nas localidades com até 2.500 pessoas é maior em mais de 27% em relação aos com mais de 100 mil municíipes, possivelmente indicando uma maior ineficiência na aplicação dos recursos nas menores (rede e número de profissionais sobre dimensionado, por exemplo).

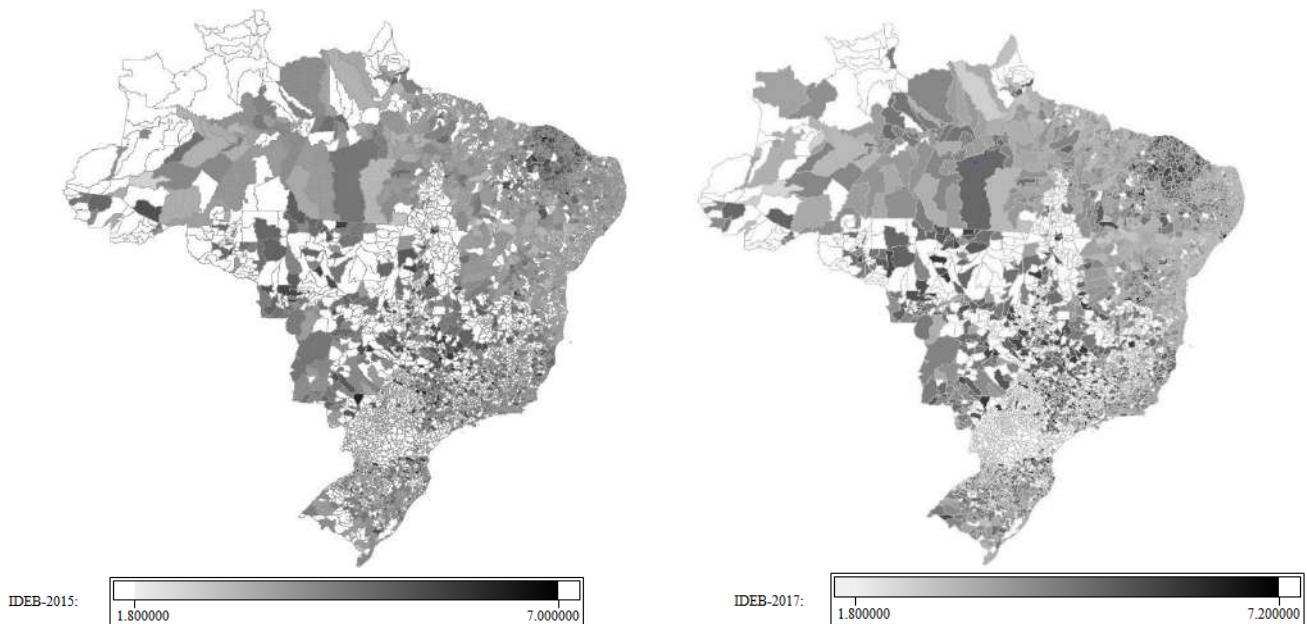
Gráfico 1 – Valor liquidado médio por aluno por faixa populacional – 2014 a 2017



Fonte: elaborado pelo autor a partir de FNDE (2020).

Apresenta-se, na figura 1, a evolução e a distribuição do Ideb de 2015 e 2017 pelo território nacional, em nível municipal.

⁶ Comparada à meta intermediária estabelecida pelo PNE para o Ideb de 2017 (5,0), parece que o país, ainda, tem muito por fazer em termos de qualidade educacional.

Figura 1 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica por município – 2015 e 2017

Fonte: elaborado pelo autor a partir de INEPc (2020).

Nota: as áreas em branco nos mapas correspondem aos municípios sem informações para o Ideb.

A análise da figura 1, em conjunto com a análise exploratória dos dados, permite identificar 55% do total de municípios brasileiros com dados das redes públicas municipais para o Ideb 2017, sendo que 80% deles estão concentrados em até um desvio-padrão em torno da média, em comparação a pouco mais de 50% dos municípios do país com informações do Ideb de 2015 (2.796 redes municipais).

Comparando as duas edições do Ideb, o indicador aumentou em média 4,2% entre as avaliações. Chama a atenção o desempenho dos municípios São Sebastião de Lagoa de Roça (PB) e Porto Rico do Maranhão (MA) com um decréscimo de mais de 40% entre 2015 e 2017, enquanto Bom Jesus do Norte (ES) teve um aumento de mais de 135% no seu desempenho, passando de 2, em 2015, para 4,7, em 2017.

Contatou-se, também, que 946 municípios (ou 30,6% do total da base de dados desta pesquisa) apresentaram uma piora no índice entre 2015 e 2017, enquanto que 248 (cerca de 8% do total) mantiveram-se estagnados. Por outro lado, tiveram aumentos no Ideb 2017 entre 0 e 5%, entre 5% e 10%, entre 10% e 50% e mais do que 50%, respectivamente, 416, 438, 721 e 27 municípios do país.

Ainda em relação aos municípios que apresentaram queda no Ideb entre 2015 e 2017, 490, equivalentes a quase 52% do total, tiveram aumento nas despesas com o ensino fundamental, parecendo indicar que um nível maior de gasto público não é sinônimo de melhora na qualidade educacional.

A média do valor liquidado por aluno do ensino fundamental nos municípios pesquisados, entre 2013 e 2017, variável *sub361_aluno*, é de R\$ 1.291,47, com desvio-padrão de R\$ 456,22. Candiota (RS) é o município que mais despendeu (R\$ 4.163,50) e Tabira (PE) a municipalidade que, em média, menos destinou recursos por aluno nesse nível de ensino (R\$ 513,22). Todavia, no primeiro, a rede municipal atendia apenas 27% do total de alunos do ensino fundamental do município, enquanto que o segundo atendia quase 75% dos discentes desse nível de ensino.

Em relação à distribuição dos municípios por faixa de valores médios investidos por aluno/ano, constata-se que mais de 60% aplicaram em média entre R\$ 1.000 a R\$ 2.000,00, como a seguir demonstrado:

Tabela 2 – Faixas de distribuição dos valores médios investidos por aluno

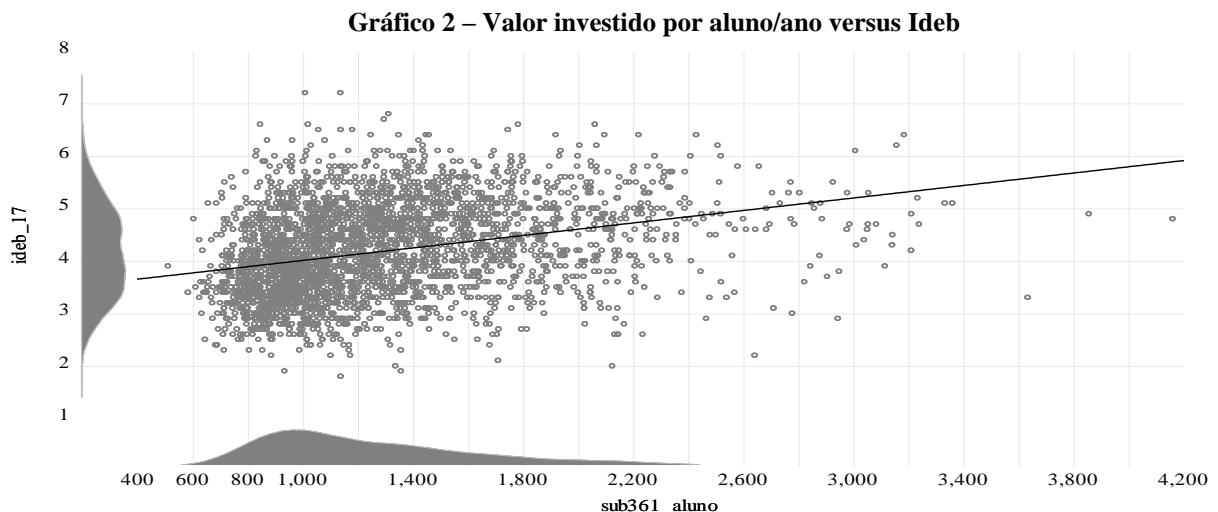
Intervalos – R\$	Nº de municípios	Percentual (%)	Percentual acumulado (%)
[0, 1.000)	936	30,32	30,32
[1.000, 2.000)	1.889	61,19	91,51
[2.000, 3.000)	241	7,81	99,32
[3.000, 4.000)	20	0,65	99,97
[4.000, 5.000)	1	0,03	100,00
Total	3.087	100,00	100,00

Fonte: elaborado pelo autor a partir de FNDE (2020) e INEPC (2020).

Ao se proceder a análise bivariada exposta no gráfico 2, em conjunto com as observações da amostra, constataram-se 824 municípios (ou cerca de 27% do total) com um Ideb acima da média (4,19) e um valor investido por aluno maior do que a média (R\$ 1.291,47) e 418 municípios (ou 14% do total) com um resultado abaixo da média do Ideb, embora tenham investido mais por aluno do que a média. Por outro lado, 700 municípios (ou 23% do total) investiram menos do que o valor médio, mas alcançaram um Ideb maior do que a média.

Do grupo de municípios que aplicaram um valor por aluno acima da média, mas apresentaram um desempenho do Ideb abaixo da média, destacam-se Maçambará e Manoel Viana. Nesses municípios gaúchos o valor liquidado por aluno foi muito maior do que a média – 181%, no primeiro, e 141%, no segundo, embora os resultados auferidos não tenham sido dos melhores: 3,3 e 3,9, respectivamente.

No extremo oposto encontram-se municípios como Sobral e Brejo Santo, ambos cearenses, que, embora tenham investido abaixo da média – cerca de 22 e 16%, respectivamente, obtiveram resultados no Ideb 2017 muito acima da média: 6,7. Chama a atenção, também, o município mineiro de Nova Ponte que possui um Ideb de 7, embora tenha aplicado menos do que a média– cerca de 10% menos.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de FNDE (2020) e INEPc (2020).

Embora a linha de regressão dos dados do Ideb 2017 e do valor investido por aluno indique uma relação positiva, a análise exploratória dos dados, como já referido, parece indicar que o valor investido por aluno e o resultado do Ideb dos municípios não apresentam possuir estreita relação positiva.

4.2 Resultados econométricos

Inicialmente, foi elaborada uma matriz de correlações entre as variáveis explicativas presentes nos seis modelos utilizando-se como critério de avaliação um intervalo entre -0,7 e 0,7, sem que tenha havido evidência de multicolinearidade.

Os resultados da estimativa dos coeficientes de regressão das variáveis nos seis modelos podem ser vistos na tabela 3. Os valores entre parênteses se referem ao *t*-estatístico de cada variável e a contribuição das variáveis explicativas nos diversos modelos pode ser avaliada a partir da análise do coeficiente de determinação R^2 ajustado. Nem todas variáveis apresentaram coeficientes estimados significativos e com sinais esperados.

Tabela 3 – Estimação dos modelos

VARIÁVEIS	Mod1 (RQ – socio)	Mod2 (RQ – prof)	Mod3 (RQ – escola)	Mod4 (RQ – gestao)	Mod5 (RQ)	Mod6 (MQO)
<i>c</i>	-1,386516 * (-3,108383)	-0,390222 (-0,962743)	-1,477030 ** (-2,345305)	-3,101979 * (-7,241576)	-0,096056 (-0,161992)	0,855868 *** (1,771823)
<i>estudomae</i>	0,343611 * (4,863556)				0,353088 * (5,656875)	0,303765 * (5,271160)
<i>idhm</i>	7,455850 * (14,50246)				5,189844 * (8,902316)	4,741255 * (10,48292)
<i>rendapc</i>	-0,000143 (-1,357974)				-1,54E-05 (-0,139717)	-5,16E-06 (-0,063727)
<i>log(sub361_aluno)</i>	0,117562 ** (2,078549)	0,536741 * (9,084955)	0,721914 * (12,16089)	1,018758 * (16,23614)	0,093022 *** (1,700210)	0,073632 (1,531420)
<i>afd</i>		0,016845 * (22,06967)			0,005520 * (5,582684)	0,005502 * (6,767457)
<i>expprof</i>		-0,069564 (-1,435060)			-0,029814 (-0,681398)	-0,029730 (-0,826174)
<i>capacita</i>		0,104780 *** (1,917461)			0,040781 (0,880855)	0,048599 (1,197535)
<i>atu</i>			-0,017651 * (-5,134603)		-0,017924 * (-5,414404)	-0,017151 * (-6,323283)
<i>estrensino</i>			0,708371 ** (1,994582)		0,713938 ** (2,563361)	0,182504 (0,727575)
<i>expdiretor</i>			0,156523 * (3,934605)		0,053665 (1,520354)	0,077574 * (2,714027)
<i>funcescoala</i>			-0,197876 * (-5,379203)		-0,167345 * (-5,350618)	-0,160809 * (-6,076204)
<i>redrepr</i>			0,704034 * (17,66291)		0,400783 * (11,10869)	0,383350 * (13,16647)
<i>rem40h</i>				7,13E-05 * (4,243494)	-6,44E-05 * (-4,421973)	-5,73E-05 * (-4,996179)
<i>perdocefet</i>				-0,248609 ** (-2,195780)	-0,226329 * (-2,937616)	-0,278223 * (-4,268012)
Adjusted R-squared	0,2344	0,1712	0,1750	0,0868	0,2844	0,4336
Teste Wald – $H_0: \beta_j = 0$	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2020).

Onde: *t*-estatístico entre parênteses.

*, ** e *** indicam significância a 1% (2,58), 5% (1,96) e 10% (1,64), respectivamente.

Regredindo a variável *ideb* contra a variável *sub361_aluno*, em uma regressão bivariada, em nível, pelo método de regressão quantílica, essa apresenta significância estatística a 1% e sinal positivo esperado em parte pela literatura, mas um R-quadrado ajustado de apenas 0,07076. Da mesma forma, se o *ideb* for regredido contra a variável *sub361_aluno*, também em uma regressão com duas variáveis, em um modelo semilogarítmico *lin-log*, estimado por RQ, obtém-se o mesmo nível de significância estatística e significado econômico, embora o R-quadrado ajustado aumente para 0,08301. Assim, pelo menos 99% da variação do *ideb* fica sem explicação, justificando o acréscimo de variáveis dizentes com a qualidade educacional.

Os seis modelos têm como variável explicativa central *sub361_aluno*, em logaritmo natural, e a mesma variável dependente (*ideb*), variando entre eles os grupos específicos de construtos relacionados pela literatura como associados à qualidade educacional. Os modelos 1 a 5 foram estimados por regressões quantílicas com base no quartil de ordem $p = 0,5$ (mediana), e o modelo 6 foi estimado por MQO com correção da heterocedasticidade por meio do procedimento dos erros robustos de White.

Primeiramente, foram realizados testes de existência global dos modelos pela estatística Wald, seguindo Koenker (2005). A partir desse teste, verificou-se se os modelos possuíam significância estatística global, ou seja, se todos os coeficientes são iguais a zero (hipótese nula), contra a hipótese alternativa de que pelo menos um deles seja diferente de zero. Nos seis modelos, o *p-valor* encontrado foi 0,0000, isto é, não se pode aceitar a hipótese nula de que todos os parâmetros em conjunto são iguais a zero, podendo-se, assim, afirmar que os modelos existem como um todo.

No modelo 1, em que são consideradas somente as características dos alunos, apenas a variável renda *per capita*, uma *proxie* da renda dos pais, não é estatisticamente significativa a 10%, além de não apresentar sinal esperado, indo contra o que normalmente se observa (MENEZES-FILHO; AMARAL, 2008). Contudo, o resultado é intuitivo, eis que sistemas municipais com renda mais baixa tendem a apresentar baixo desempenho educacional.

No modelo 2 são considerados apenas os vetores dizentes com as características dos professores. Todas as variáveis selecionadas explicam o desempenho dos alunos, pois são estatisticamente significativas e apresentam sinais esperados, exceto a variável *expprof* que não é estatisticamente significativa a 10%, além de não apresentar sinal esperado, contudo corrobora outros achados da literatura (MENEZES-FILHO, 2007; PANASSOL, 2018).

O fato da experiência do docente, medido em termos do tempo de trabalho como professor, não ter qualquer efeito sobre o desempenho dos alunos pode significar que outros atributos não presentes neste estudo são importantes, como seu o capital cultural, dedicação exclusiva para o ensino e utilização dos mais variados recursos pedagógicos em sala de aula, como exibição de documentários, utilização da *internet* para pesquisas ou de revistas informativas.

Já a análise dos resultados estimados no modelo 3, que considera as características das escolas dos sistemas municipais, evidencia que todas as variáveis são estatisticamente significativas a pelo menos 5% e apresentam sinais esperados pela literatura, em especial, os da eficácia escolar, ou seja, tais construtos têm impacto no desempenho dos alunos.

Quanto aos resultados da estimação do modelo 4, que leva em conta a gestão da educação nos sistemas municipais, apenas a variável percentual de docentes concursados/efetivos/estáveis sobre o total da rede municipal (*perdocefet*), embora seja estatisticamente significativa a 5%, não apresentou sinal esperado em parte da literatura, como Vernier, Bagolin e Jacinto (2015), ou seja, a natureza do vínculo laboral do professor não é uma condição que venha a afetar o desempenho dos alunos.

No modelo 5, que objetiva capturar o impacto desses grupos específicos de variáveis independentes sobre a variável dependente de forma conjunta, se corroboram os achados a partir dos modelos 1 a 4, incluindo significância estatística, a pelo menos 10%, e sinais esperados pela literatura. Da mesma forma, os coeficientes das variáveis *rendapc*, *exprof* e *perdocefet* corroboram os achados dos modelos 1, 2 e 4, respectivamente, incluindo os sinais não esperados a partir da revisão da literatura.

Por outro lado, as variáveis relacionadas à capacitação dos professores (*capacita*) e à experiência dos diretores (*expdiretor*) deixaram de ter significância estatística, mas continuam apresentando os sinais encontrados nas estimativas em seus grupos de variáveis, modelos 2 e 3, respectivamente, assim como os esperados pela literatura. Já o construto remuneração dos professores (*rem40h*), embora tenha mantido nível de significância estatística, não apresenta mais o sinal encontrado na estimação do modelo 4, contudo está em linha com achados da literatura como os de Menezes-Filho (2007). De outra parte, tal evidência não está em linha com trabalhos como os de Cadaval (2010).

Por fim, quando se compara os resultados das estimativas 5 e 6 que levam em conta o mesmo conjunto de variáveis explicativas frente ao *ideb* e mesma forma funcional, diferenciando-se entre si pelo método de estimação - o primeiro, por RQ, o segundo, por MQO, constata-se que todas as variáveis mantiveram seus níveis de significância estatística e sinais, exceto as variáveis *expdiretor*, que passou a ser significativa a 1%, e os construtos *estrensino* e *sub361_aluno* que deixaram de ser significantes estatisticamente.

Com um R-quadrado ajustado, que determina a intensidade da relação estipulada pela equação de regressão múltipla, quando se leva em consideração apenas as estimativas pelo método de regressão quantílica, variando de 0,0868 (modelo 4) a 0,2844 (modelo 5), tem-se que o modelo 5, que considera o impacto conjunto dos quatro grupos específicos de variáveis independentes sobre a variável dependente, é o que melhor explica a variação do Ideb de 2017, o que era de se esperar dado o acréscimo de um maior número de regressoras.

A variável explicativa *sub361_aluno*, em logaritmo natural, empregado para tentar reduzir o viés possivelmente causado ao utilizar-se a forma funcional linear, é estatisticamente significativa a 1% nos modelos 2, 3 e 4, a 5%, no modelo 1, e a 10%, no modelo 5, que estima a variação do *ideb* frente ao conjunto de 14 variáveis independentes, além de apresentar sinal esperado em parte da literatura consultada, ou seja, uma relação positiva entre os gastos e a qualidade da educação (HEDGES; LAINE; GREENWALD, 1994; KROTH; GONÇALVES, 2014; JACKSON; WIGGER; XIONG, 2018). Assim, um acréscimo (decréscimo) no valor investido por aluno dos anos finais do ensino fundamental está associado a um maior (menor) impacto nos resultados do Ideb e, portanto, a um acréscimo no desempenho dos alunos. Contudo, no modelo 6, estimado por MQO, essa variável deixou de ter significância estatística, embora tenha mantido o sinal encontrado nas outras cinco regressões.

Quanto a análise da magnitude dos coeficientes da variável *sub361_aluno*, constata-se que, conforme os modelos foram sendo modificados, ela se alterou, passando de 0,117562, no modelo 1, que considera apenas as variáveis relativas ao *background* dos alunos, para 1,018758, na regressão 4, quando são consideradas apenas as variáveis relativas à gestão da educação nos sistemas municipais, mas no modelo 5, que leva em conta os quatro grupos específicos de variáveis independentes em conjunto, houve uma redução para 0,093022.

Assim, se os demais coeficientes da regressão do modelo 5 forem mantidos fixos, um aumento de 1% no valor médio investido no ensino fundamental aumenta o Ideb em apenas 0,00093022⁷. Pode-se concluir que o impacto dos investimentos em educação sobre o desempenho escolar é insignificante em termos econômicos, embora tenha apresentado significância estatística, indicando que estes recursos parecem ter influenciado muito pouco no desempenho escolar medido pelo Ideb no exercício de 2017.

Desse modo, estando em linha com a literatura da eficácia escolar (FRANCO; BROOKE; ALVES, 2008, BROOKE; SOARES, 2008; DIAZ, 2012; GRAMANI, 2017), há outros fatores que melhoram o desempenho dos alunos em exames padronizados, tal qual o Ideb, mas não se pode afirmar que um maior nível de investimento por aluno ou, em outras palavras, um maior nível de gastos com o ensino fundamental, não faça a diferença. Em um país que precisa buscar a superação do subdesenvolvimento da sociedade e alcançar a homogeneização social, para a promoção de uma educação não só inclusiva, mas que

⁷ Outra leitura usual é que para a melhoria de 1 ponto no Ideb seriam necessários R\$ 1.075,01 por aluno/ano (R\$ 89,58 por mês).

proporcione equidade educacional, antes de gastar mais, deve-se analisar quais variáveis precisam ser modificadas em prol de um ensino de melhor qualidade.

Contudo, considerando-se conjuntamente a magnitude dos coeficientes estimados com significância estatística, aqueles relacionados ao *background* familiar tem-se 5,5429 e os relacionados aos demais grupos de fatores relacionados pela literatura (professores, escolas e gestão da educação), 0,8016. Tal resultado, além de não diferir de outros estudos da área, em que as características dos alunos são os principais determinantes do desempenho educacional (HANUSHEK, 1986; JENCKS, 2008; MENEZES-FILHO, 2007; SENGER, 2012; PALERMO; SILVA; NOVELLINO, 2014; SANTOS; MARIANO; COSTA, 2018), é coerente com o quadro tão desigual da sociedade brasileira, onde as características dos alunos, como a mãe ter completado, pelo menos, o ensino médio e o município em que vive ter um maior IDHM, foram ainda mais importantes do que os fatores escolares per si para o desempenho no Ideb 2017.

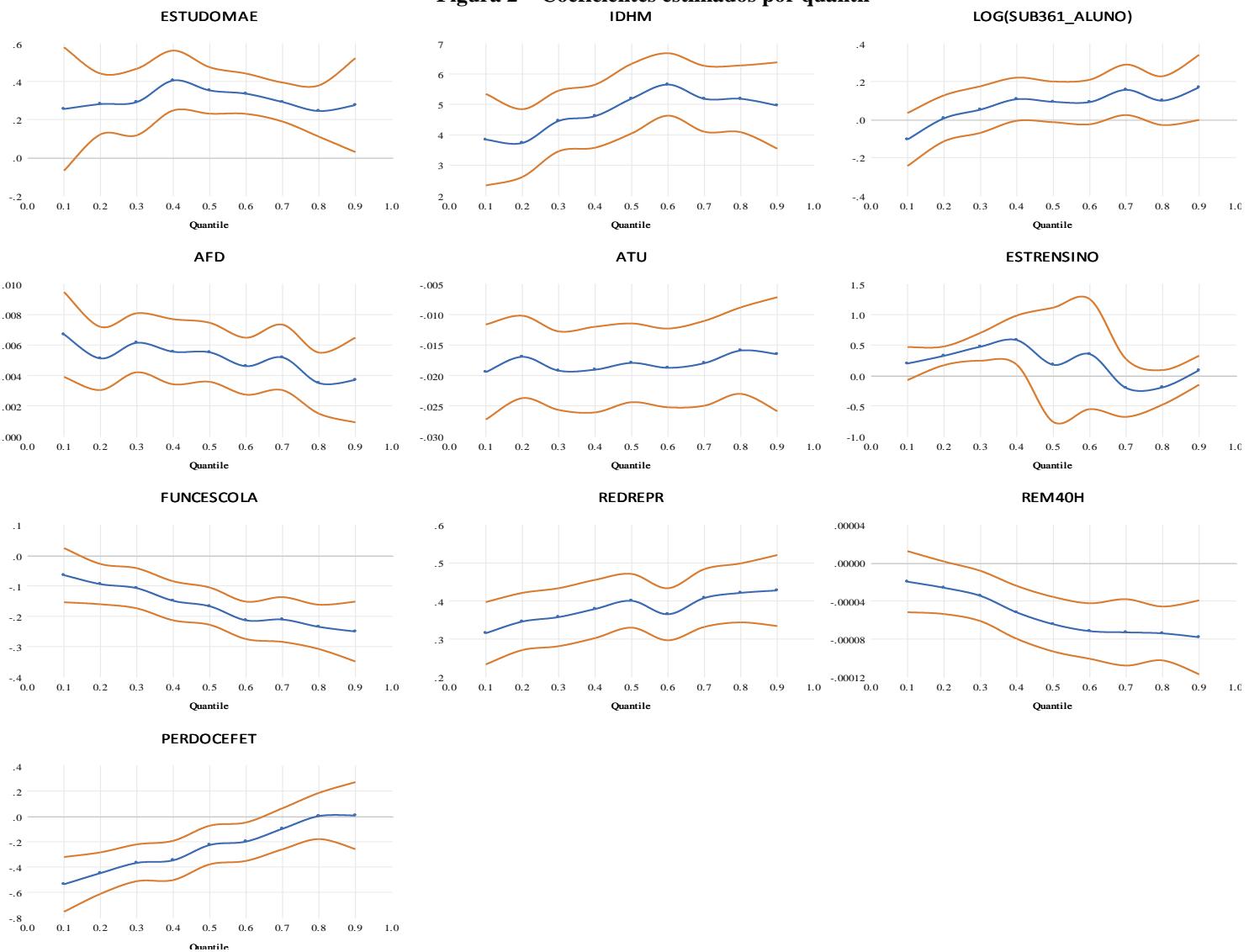
Por fim, vale mencionar que o ajustamento do modelo 5 para cada quantil condicional permite a análise ao longo da distribuição da variável dependente (*ideb*), assim enriquecendo o conhecimento sobre as variáveis que importam para a qualidade educacional e proporcionando ganho de decisão de política. Dessa forma, pode-se testar se há ou não relação significativa entre os gastos públicos em educação e a qualidade educacional nos municípios, segundo as notas no Ideb 2017 sejam maiores ou menores (MENEZES-FILHO; AMARAL, 2008).

Esses resultados podem ser vistos na figura 2. No caso, esperava-se uma relação significante entre despesas com educação e desempenho dos alunos nos quantis dos municípios com menores notas, contudo os coeficientes estimados para os quantis mais altos são consistentemente maiores que aqueles estimados para os quantis mais baixos, estando em linha com os achados de Menezes-Filho e Amaral (2008), embora nos quantis de ordem $p = 0,4, 0,5, 0,7$ e $0,9$, a variável *sub361_aluno* seja estatisticamente significativa a 10%. Nos 10% dos municípios com menores notas, a relação entre qualidade e gastos em educação é negativa, ou seja, um acréscimo nos valores liquidados no ensino fundamental não está associado a um maior desempenho dos alunos nas notas do Ideb.

Da mesma forma, não se encontrou uma relação significativa maior nos municípios com menores notas no Ideb nas varáveis *funcescola*, *redrepr*, *perdocefet* e *idhm*, isto é, os coeficientes apresentaram comportamento crescente ao longo dos quantis do desempenho dos alunos.

Por outro lado, a relação é significativamente maior nos municípios com menores notas no Ideb para as variáveis relacionadas a fatores escolares, como aquelas dizentes com a implementação de ações para o reforço escolar à aprendizagem dos alunos (*estrensino*), um maior percentual de docentes que ministram aulas conforme sua formação acadêmica (*afd*), menor número de alunos por sala (*atu*) e uma melhor remuneração para os docentes (*rem40h*). Finalmente, apesar de alguma variação, o nível educacional da mãe (*estudomae*) manteve seus coeficientes entre os quantis analisados.

Figura 2 – Coeficientes estimados por quantil



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados da pesquisa (2020).

Nota: a partir da estimação do Modelo 5, apenas as variáveis significativas estatisticamente constam na Figura 2.

Cabe registrar, que somente os coeficientes das variáveis *idhm*, *afd*, *atu* e *redrepr* mantiveram os sinais esperados pela literatura e a significância estatística em todos os quantis estudados. Já as variáveis *funcescola* e *rem40h* mantiveram significância estatística nos quantis de ordem $p = 0,2$ ao $p = 0,9$ e a variável *perdocefet* apresentou coeficientes estatisticamente significativos nos quantis de ordem $p = 0,1$ até o $p = 0,6$. Finalmente, a variável *estudomae* só não é estatisticamente a 10%, pelo menos, no quantil de ordem $p = 0,1$.

Em resumo, os resultados acima fornecem informações importantes sobre as disparidades nas notas obtidas no Ideb de 2017, em especial a evidência de que a escola faz mais diferença em quantis mais baixos do que nos mais elevados.

Considerações finais

Este trabalho buscou analisar o desempenho dos anos finais do ensino fundamental das redes municipais de ensino brasileiras por meio dos seus resultados no Ideb 2017 em diferentes quantis da distribuição das notas. Mais especificamente, este estudo objetivou identificar se o valor liquidado no ensino fundamental pelas redes municipais é determinante do desempenho dos estudantes conforme os resultados no Ideb sejam menores, assim tais gastos poderiam servir para diminuir a desigualdade de oportunidades dos alunos.

Para isso foram estimados 5 modelos por RQ no quantil $p = 0,5$, além de uma regressão em MQO para fins de comparação de resultados, e foram adicionados grupos de construtos relacionados ao *background* dos alunos, e a fatores escolares, como a experiência dos docentes e dos diretores, além de variáveis de decisão política como a remuneração dos professores e o percentual de docentes concursados/efetivos/estáveis sobre o total, construtos ainda pouco explorados pela literatura econômica.

A principal evidência deste estudo é que a maior parte do diferencial de desempenho no Ideb 2017 dos anos finais do ensino fundamental das redes municipais no Brasil é explicada pelo *bakcground* dos alunos, corroborando estudos nacionais e internacionais sobre o tema. Contudo, há outros fatores que melhoraram tais resultados, como a existência de estratégias eficazes de ensino, a não presença de problemas no funcionamento das escolas, como carência de pessoal ou de recursos pedagógicos, e um maior percentual de docentes que ministram aulas conforme sua formação acadêmica, estando em linha com os estudos de eficácia escolar.

Os resultados permitem concluir, também, que os gastos públicos no ensino fundamental, medidos a partir dos valores liquidados nesse nível de ensino, possuem relação positiva com o desempenho escolar nos municípios brasileiros, exceto para os sistemas municipais com menor performance (Q10).

Porém, parece ser possível afirmar que a escola, mesmo que possua um poder explicativo limitado, faz diferença. Contudo, captar o seu efeito é um desafio para as Ciências Econômicas, dado que boa parte dos seus insumos são intangíveis ou, até mesmo, não observáveis, como a disposição dos professores e dos alunos para ministrar ou assistir às aulas, respectivamente, a liderança e a gestão eficiente do diretor, o nível de exigência dos professores e o efeito de outras políticas públicas transversais que surtem efeitos na educação, como as de promoção da saúde, de bens culturais, de redução da pobreza, da marginalização e da criminalidade.

Os estudos empíricos acabam por se concentrar em itens que podem ser diretamente controlados ou afetados pela política, mas o simples aumento dos valores gastos em educação não significará uma educação de melhor qualidade. Não resta dúvida de que recursos financeiros são fundamentais, em especial para a expansão e a manutenção do ensino, todavia o processo educacional é cumulativo, e estabelecer uma metodologia que capte esse efeito transversal deve estar na agenda de pesquisa do economista. Da mesma forma, superada a questão da universalização do ensino dada pelo acesso à escola, há que se enfrentar a falta de qualidade, de transparência e a desigualdade educacional do país.

Referências

ACEVEDO, M. C. et al. *Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral*. *Cadernos de Investigación*, Universidad EAFIT. Medellín, abril/2007.

ALVES, P. J. H.; ARAÚJO, J. M. *A study on the educational results obtained by municipalities of Paraíba in the years 2011, 2013 and 2015*. **Ensaio: avaliação políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v.26, n.100, p. 1038-1057, jul./set. 2018.

BARRO, R. *Economic growth in a cross section of countries*. **The Quarterly Journal of Economics**, Oxford, v. 106, n. 2, p. 407-443, May 1991. Disponível em: <<https://www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/BarroGrowth.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2020.

BETTI, L. P. **Características da escola e desempenho acadêmico: uma análise sobre o impacto da distribuição desigual de recursos escolares nas notas dos alunos brasileiros.** 120f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

BRASIL [1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 56. ed. São Paulo: Saraiva, 2020 (Coleção Saraiva de Legislação).

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. **Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE – 2013 a 2017.** Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/arquivos-dados-analiticos>. Acesso em: 20 fev 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação.** Brasília: INEP, 2020a. Disponível em: <https://inepdata.inep.gov.br/_analytics/saw.dll?dashboard>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. Brasília: INEP, 2020b. **Indicadores Financeiros Educacionais 2000 – 2017.** Disponível em: <<http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

_____. Brasília: INEP, 2020c. **Ideb - Resultados e Metas por municípios - 2017.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados>>. Acesso em: 19 fev 2020.

_____. Brasília: INEP, 2020d. **Saeb (Aneb/Prova Brasil) - 2017.** Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>>. Acesso em: 19 fev 2020.

BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar:** origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CADAVAL, A. F. **Qualidade da educação fundamental e sua relação com o crescimento econômico.** 2010. 213f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

CARD, D.; KRUEGER, A. *Does school quality matter? Returns to education and the characteristics of public schools in the United States.* **The Journal of Political Economy, Chicago**, v. 100, n. 1, p. 1-40, Feb. 1992.

COLEMAN, J. S. et al. **Equality of educational opportunity.** Washington: Office of Education/US Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

COUTINHO, J.; SCHWARTZMAN, S.; COSTIN, C. **Sociologia e Economia da Educação.** Pesquisas sobre educação e progresso social – Documento temático 5. Rio de Janeiro: Rede CpE, 2018.

DEWEY, J.; HUSTED, T. A.; KENNY, L. W. *The ineffectiveness of school inputs: a product of misspecification? Economics of Education Review, Princeton, n. 19,* p. 27-45, 2000.

DIAZ, M. D. M. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, n. 32, p. 128-141, 2012.

DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros.** 2012. 176f. Tese (Doutorado em Ciências) – Departamento de Contabilidade e Atuária, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DOMICIANO, F. L.; ALMEIDA, A. T. C. Gastos públicos municipais e os resultados do Ideb: evidências para os municípios paraibanos. **Revista Economia e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 14, n. 1, p. 44-64, 2015.

FARIA, E. M.; GUIMARÃES, R. R. M. Excelência com equidade: fatores escolares para o sucesso educacional em circunstâncias desfavoráveis. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 26, n. 61, p. 192-215, jan./abr. 2015.

FERNANDES, R. A universalização da avaliação e a criação do Ideb: pressupostos e perspectivas. **Em Aberto**, Brasília, v. 29, n. 96, p. 99-111, 2016.

FITZENBERGER, B., KOENKER, · R., MACHADO, J. A. F. (Eds.). *Economic Applications of Quantile Regression. Empirical Economics, Heidelberg, Physica-Verlag Heidelberg, v. 26, Issue 1*, 2001.

FRANCO, C. *et al.* Qualidade e equidade em educação: reconsiderando o significado de “fatores intra-escolares”. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.15, n.55, p. 277-298, abr./jun. 2007.

FRANCO, C.; BROOKE, N.; ALVES, F. Estudo longitudinal sobre qualidade e equidade no ensino fundamental brasileiro: GERES 2005. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 61, p. 625-638, out./dez. 2008.

GRAMANI, M. C. A desigualdade socioeconômica afeta mais municípios menos favorecidos? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 164, p. 470-494, abr./jun. 2017.

GREENE, W. *Econometric analysis. 7th ed. One Lake Street, Upper Saddle River: Prentice Hall*, 2012.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica.** 5. ed. São Paulo: McGraw Hill Bookman, 2011.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados.** 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

HANUSHEK, E. A. *The economics of schooling: production and efficiency in public schools.* **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 24, p. 1141-1177, Sept. 1986.

_____. *Assessing the effects of school resources on student performance: an update.* **Educational Evaluation and Policy Analysis**. v. 19, n. 2, p. 141-164, Summer 1997.

_____. *Publicly provided education. Handbook of public economics.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 2002. (Working paper, 8799).

_____. *Alternative school policies and the benefits of general cognitive skills.* **Economics of Education Review**, Princeton, n. 25, p. 447-462, 2006.

_____. *Education production functions.* In: BRADLEY S; GREEN, C. (Ed.). **Economics of Education**. 2. Ed. London: Academic Press, p. 161-170, 2020.

HANUSHEK, E. A.; KIM, D. *Schooling, labor force quality, and economic growth.* Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1995. (Working paper, 5399). Disponível em: <www.nber.org/papers/w5399>. Acesso em: 18 mar. 2020.

HANUSHEK, E. A.; LUQUE, J. A. *Efficiency and equity in schools around the world.* **Economics of Education Review**, Princeton, v. 22, p. 481-502, 2003.

HANUSHEK, E. A.; WOESSMANN, L. *Education and economic growth.* In: PETERSON P.; BAKER, E; MCGAW, B. (Editors). **International Encyclopedia of Education**, v. 2, p. 245-252. Oxford: Elsevier, 2010.

HEDGES, L. V.; LAINE, R. D.; GREENWALD, R. *Does money matter? A meta-analysis of studies effects of differential school inputs on student outcome.* **Educational Researcher**, v. 23, n. 3, p. 5-14, 1994.

HYMAN, J. *Does money matter in the long run? Effects of school spending on educational attainment.* **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 9, n 4, p. 256–280, Nov. 2017.

JACKSON, C. K.; WIGGER, C.; XIONG, H. *Do school spending cuts matter? Evidence from the great recession.* **National Bureau of Economic Research**, Working Paper 24203, Jan. 2018.

JENCKS, C. Desigualdade no aproveitamento educacional. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, p. 50-66, 2008.

KARINO, C. A.; LAROS, J. A. Estudos brasileiros sobre eficácia escolar: uma revisão de literatura. **Revista Examen**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 72-94, jul./dez. 2017.

KOENKER, R. *Quantile regression.* New York: Cambridge, 2005.

KROTH, D.; GONÇALVES, F. O impacto dos gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação: uma análise de variáveis instrumentais entre 2007 e 2011. In: ENCONTRO ANPEC, 42, 2014, Natal. **Anais eletrônicos** ... Natal: ANPEC, 2014. Disponível em: <<https://www.anpec.org.br/encontro/2014/submissao/filesI/i5-7bcb5e4409a351f74858dcf4857c04ce.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

LAFORTUNE, J.; ROTHSTEIN, J.; SCHANZENBACH, D. W. *School Finance Reform and the Distribution of Student Achievement*. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 10, n. 2, p. 1-26, 2018.

LUCAS JR, R. E. *On the mechanics of economic development*. *Journal of Monetary Economics*, v. 22, n. 1, p. 3-42, 1988.

MANKIW, N. G., ROMER, D., D. WEIL. *A Contribution To The Empirics of Economic Growth*. *The Quarterly Journal of Economics*, n. 107, p. 407-437, 1992.

MARQUETTI, A. A.; BERNI, D. A.; HICKMANN, G. Evidências empíricas sobre a relação entre educação e crescimento no Rio Grande do Sul. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 30, n. 2, p. 105-122, set. 2002.

MARX, K. [1867]. **O capital**: crítica da economia política - Volume I - O processo de produção do capital. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MENEZES-FILHO, N. **Os determinantes do desempenho escolar do Brasil**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil/IBMEC e FEA/USP, 2007. Disponível em: <http://www.cepe.ecn.br/seminarioiv/download/menezes_filho.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2020.

MENEZES FILHO, N. A.; AMARAL, L. F. L. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. In: ENCONTRO ANPEC, 36, 2008, Salvador. **Anais eletrônicos** ... Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MONTEIRO, W. F. A metodologia neoclássica da teoria do capital humano: uma análise sobre Theodore Schultz e Gary Becker. **Revista de Economia do Centro-Oeste**, Goiânia, v.2, n.1, p. 40-56, 2016.

MOSTELLER, F.; MOYNIHAN, D. P. Um relatório inovador. In: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, p. 33-49, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA –UNESCO. **Dados e estatísticas** - 2020. Disponível em: <<http://uis.unesco.org/en/country/br>>. Acesso em: 18 mar. 2020.

PALERMO, G. A.; SILVA, D. B. N.; NOVELLINO, M. S. F. Fatores associados ao desempenho escolar: uma análise da proficiência em matemática dos alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro. **Rev. bras. estud. popul.** [online]. 2014, v.31, n.2, p. 367-394. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-30982014000200007>>. Acesso em: 18 jan. 2020.

PANASSOL, P. E. **Gastos Educacionais e Desempenho Escolar em Municípios do Rio Grande do Sul.** 2018. 117f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

PANASSOL, P. E.; FLORISSI, S. Gastos Educacionais e Desempenho Escolar em Municípios do Rio Grande do Sul. In: ANPEC-SUL, 21, 2018. Curitiba, **Anais eletrônicos...** Curitiba: ANPEC-SUL, 2018. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/sul/2018/submissao/files_I/i3-dc9085e48079e45be6dd52c792b95512.pdf> Acesso em: 07 jan. 2020.

PASINETTI, L. *Structural economic dynamics: a theory of the economic consequences of human learning.* Cambridge: Cambridge University, 1993. 186p.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SANTOS, B. R. **Modelos de regressão quantílica.** 2012. 107f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Estatística, Instituto de Matemática e Estatística, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SANTOS, M. M.; MARIANO, F. Z.; COSTA, E. M. Efeitos da educação dos pais sobre o rendimento escolar dos filhos via mediação das condições socioeconômicas. In: ENCONTRO ANPEC, 46, 2018. Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos ...** Rio de Janeiro: ANPEC, 2018. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i12-0a57b63354dc975c52a74767a6fdaaa5.pdf> Acesso em: 18 jan. 2020.

SENGER, R. **Os determinantes da qualidade da educação básica no Rio Grande do Sul:** uma análise com dados da Prova Brasil. 2012. 112f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SILVEIRA, G. D. et al. Relação entre investimento em educação e índices educacionais para municípios gaúchos no período de 2005 a 2015. In: ENCONTRO ANPEC-SUL, 22, 2019. Maringá. **Anais eletrônicos ...** Maringá: ANPEC-SUL, 2019. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/sul/2019/submissao/files_I/i2-03b4c26eed9fd35e85bad6658edfb9a5.pdf> Acesso em: 07 mar. 2020.

SMITH, A. [1776]. **Riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do Ideb. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 903-923, jul./set. 2013.

SLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 70, n. 1, p. 65-94, Feb. 1956.

VERNIER, L. D. S.; BAGOLIN, I. P.; JACINTO, P. A. Fatores que influenciam o desempenho escolar no Estado do Rio Grande do Sul: uma análise com regressões quantílicas. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n. 64, p. 143-170, set. 2015.

WALTENBERG, F. D. Teorias econômicas de oferta de educação: evolução histórica, estado atual e perspectivas. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 117-136, jan./abr. 2006.

WINK JUNIOR, M. V. **Ensaios em economia da cultura e da educação**. 2014. 93f. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

Especialização produtiva e competitividade tecnológica das exportações piauienses no período 2009-2017

Productive specialization and technological competitiveness of Piauí's exports in the period 2009-2017

Leildes Dias da Silva¹
Adriano Alves de Rezende²
Marcelo dos Santos da Silva³
Priscila de Queiroz Leal⁴

Resumo: A exportação é aliada do crescimento econômico de um país e território, especialmente quando os produtos exportados são tecnologicamente competitivos e apresentam inserção internacional. O objetivo desse estudo é analisar o conteúdo tecnológico e a competitividade da exportação do Piauí no período 2009-2017. Para isso, exportação foi classificada em grupos tecnológicos setoriais por meio da taxonomia de Pavitt e índices de competitividade foram obtidos. O resultado mostrou que apenas os produtos classificados como produtos primários agrícolas e indústria agroalimentar são competitivos e pontos fortes da pauta exportadora. Desse modo, evidencia-se que a exportação piauiense é concentrada em produtos com baixo conteúdo tecnológico e pouco valor agregado.

Palavras-chave: Especialização produtiva. Competitividade. Exportação. Piauí.

Abstract: The export is allied of economic growth of a country or territory, especially when exported products are technologically competitive and show international insertion. The aim of this study is to analyze technological content and competitiveness of Piauí's exports in the period 2009-2017. For this, export was classified on technological sectorial groups through Pavitt's taxonomy and competitiveness indexes were obtained. The result showed that only products classified as primary agricultural products and agri-food industry are competitive and strengths of export agenda. Thus, it is evident that Piauí's export is concentrated in products with low technological content and little added value.

Keywords: Productive specialization. Competitiveness. Export. Piauí.

Artigo recebido em 5/10/2020. Aceito em 27/10/2020.

¹ Bacharel em Economia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC). E-mail: leildesdias@hotmail.com

² Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e professor do Departamento de Ciências Humanas, Educação e Linguagem da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (DCHEL/UESB). Doutorando em Educação pela Universidade SEK, Santiago, Chile. E-mail: adriano.rezende@uesb.edu.br

³ Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e professor do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (DCEC/UESC). Doutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFJF (PPGE/UFJF). E-mail: masilva@uesc.br

⁴ Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutoranda em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da UFJF (PPGE/UFJF). E-mail: pridequeiroz@gmail.com

Introdução

O Piauí, estado da região Nordeste do Brasil, passou por mudanças econômicas relevantes em sua trajetória produtiva e exportadora desde o advento da pecuária no século XVII. Com o desenvolvimento da criação de gado no período entre os séculos XVII e XVIII, os produtores abasteceram a região Nordeste e chegaram até a comercializar parte de sua produção na região Sul do país (LIMA, 2020; CABRAL, 2020).

Segundo Cabral (2020), no século XIX, outros produtos ligados à agricultura começaram a ser produzidos, mas com as seguintes finalidades: o consumo externo; e o abastecimento do mercado agroexportador. No tocante ao mercado interno, os principais gêneros alimentícios produzidos na então província do Piauí eram o arroz, feijão, milho, mandioca e algumas frutas. Entretanto, a mandioca tinha maior importância, haja vista sua relevância no consumo dos habitantes da região, pois era a base da alimentação da força de trabalho regional.

O abastecimento do mercado externo, em um primeiro momento, ocorreu com base no algodão e no fumo. Com o passar do tempo, outras culturas foram ganhando notoriedade no comércio exterior da província, como a cana e o açúcar, e a própria mandioca, os quais eram exportados para vizinhos próximos, como o Maranhão e o Ceará, e para outros países, como a França e a Inglaterra (CABRAL, 2020). Assim, foi-se criando um cenário de vocação exportadora no setor agropecuário do Piauí durante o século XIX. E essa vocação dependia tanto de pequenos quanto de grandes produtores e, sobretudo, das terras agricultáveis e condições climáticas favoráveis.

Na primeira metade do século XX, uma nova atividade começa a se destacar na economia estadual: o extrativismo vegetal, com a exploração da maniçoba, carnaúba e babaçu. Contudo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, tanto a pecuária quanto a economia extrativista entraram em declínio, sendo a economia estadual sustentada pelas atividades agrícolas outrora desenvolvidas na região, mencionadas anteriormente. Assim, o Estado parece ter entrado em um período de estagnação econômica (RABELO, 2008).

Com o advento das políticas desenvolvimentistas nacionais da segunda metade do século XX, o Piauí se insere nesse movimento, procurando diversificar suas bases produtivas. Desse modo, novas atividades foram surgindo e instalando-se no Estado, como a indústria química, têxtil e de bebidas. O setor de serviços possui como atividades economicamente relevantes o vestuário, calçados e atividades financeiras.

Com relação ao extrativismo, surgiram novas oportunidades a partir do mineral, com a extração e comercialização de materiais como mármore, amianto, gemas, ardósia, níquel, entre outros. A agricultura continuou com seus produtos tradicionais, como a cana-de-açúcar, milho, arroz, feijão, algodão e uma novidade: a soja (VIDAL, 2015). Os rebanhos de animais, outrora dominados por bovinos, caprinos e ovinos, agora são predominantemente compostos por galináceos, como frangos, pintos, galos, frangas e galinhas (BRAINER; XIMENES, 2015).

Conforme consolidado na Teoria Econômica, o comércio exterior é um conjunto de atividades de exportação e importação que pode gerar riqueza, crescimento e desenvolvimento econômico para um território. As transações comerciais são capazes de estimular o contato com agentes econômicos de outras regiões, fomentar a comercialização de produtos com conteúdo tecnológico distinto, e ainda impulsionar a adoção de boas práticas de classificação de mercadorias, acondicionamento e despacho ao comprador.

Além disso, outras vantagens inerentes ao comércio externo são: integração e abertura comercial com outros territórios; economias de escala dos exportadores; aprendizado de melhores práticas de comércio; alocação mais eficiente de recursos produtivos domésticos; disseminação de novos conhecimentos; progresso tecnológico; ganhos dinâmicos para os setores exportadores; e a eficiência produtiva estimulada pela maior competitividade com produtos de outros fornecedores (FAROLE; REIS; WAGLE, 2010).

A comercialização externa de bens transacionáveis está alicerçada na configuração produtiva da economia de um território. Essa configuração, por sua vez, encontra-se lastreada na tecnologia utilizada para a produção. Assim, o conteúdo tecnológico utilizado na produção dos produtos exportados pelo Piauí determina, aliado a outros fatores como taxa de câmbio, renda e condições macroeconômicas nacionais e internacionais, o valor agregado da exportação e sua inserção em outros mercados nacionais ou estrangeiros.

Nestes termos, considerando-se a base econômica e a especialização produtiva piauiense e sua inserção comercial externa, algumas questões são pertinentes, como: qual o conteúdo tecnológico das exportações piauienses? Dado esse conteúdo, quais setores exportadores são competitivos? Quais são os produtos fortes e fracos da pauta exportadora?

Para classificar a exportação piauiense com base no conteúdo tecnológico de cada produto, utilizou-se a metodologia de Pavitt (1984), a qual classifica os setores produtivos de acordo com a intensidade tecnológica de cada um. A partir da classificação, calculou-se a competitividade da exportação por meio do índice de vantagem comparativa revelada de Vollrath (IVCVR), do índice de contribuição ao saldo comercial (ICSC) e da taxa de cobertura (TC).

O resultado indica que um número restrito de categorias tecnológicas de produtos exportáveis é competitivo, sendo pontos fortes da pauta exportadora. Essas categorias possuem uma configuração produtiva relativamente baixa em termos de conteúdo tecnológico e agregação de valor, sendo representadas por produtos agrícolas com pouco ou nenhum processamento/beneficiamento. Os setores produtores de bens tecnologicamente avançados, com maior conteúdo tecnológico, alto encadeamento econômico e maior valor agregado não são competitivos, sendo pontos fracos da exportação piauiense.

Este artigo comprehende mais quatro seções, além desta introdução: i) o referencial teórico, com o desenvolvimento de alguns pontos da teoria do comércio internacional e da competitividade com ênfase na tecnologia; ii) a metodologia, que reúne a caracterização do Piauí como região-plano e dos índices de competitividade; iii) os resultados, onde são apresentados a pauta exportadora e os índices calculados de competitividade; iv) e, por fim, as considerações finais.

1. Comércio internacional, inovação e competitividade

1.1. Tecnologia e inovação

A tecnologia pode ser conceituada como um conjunto de conhecimentos, seja de origem prática, seja de origem teórica. O conceito de tecnologia é de natureza prática quando associado a problemas e dispositivos concretos, e de natureza teórica quando aplicáveis à prática, assim denominado como *know how* (saber fazer) (DOSI, 1982). Enquanto que, para a Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, a inovação pode ser conceituada como criação ou aperfeiçoamento do processo produtivo ou de um bem ou serviço, um novo método de *marketing* e/ou prática empresarial (OCDE, 2005). O Manual de Oslo, ao conceituar a inovação tecnológica, define que:

Uma inovação tecnológica de produto é a implantação/comercialização de um produto com características de desempenho aprimoradas, de modo a fornecer objetivamente ao consumidor serviços novos ou aprimorados. Uma inovação de processo tecnológico é a implantação/adoção de métodos de produção ou comercialização novos ou significativamente aprimorados. Ela pode envolver mudanças de equipamento, recursos humanos, métodos de trabalho ou uma combinação destes (OCDE, 2005, p. 21).

A inovação tem sido relacionada frequentemente ao desenvolvimento econômico (SAVIOTTI, 2005). Schumpeter considerava que investir em novos produtos e processos teria forte relação com a satisfação financeira das firmas, e impulsionaria a busca por uma maior integração entre tecnologia e economia. Segundo Schumpeter (1982), investir em inovação reflete diretamente no desempenho financeiro das firmas. Portanto, o empresário deve ocupar-se tanto do papel de liderança econômica quanto de liderança tecnológica.

Para Pavitt (1984), o desenvolvimento econômico está intensamente relacionado à inovação, à produção e à disseminação de inovações técnicas, notadamente sob o papel da inovação técnica na diferenciação competitiva entre indústrias e produtos. Segundo Possas (1993), a obtenção de vantagem frente à concorrência, através da inovação tecnológica, pode ocorrer tanto pela diferenciação dos produtos quanto pela diferenciação dos custos.

Atualmente, a inovação tecnológica é vista como um instrumento relevante para ganhos de eficiência e de competitividade no mercado internacional, e, portanto, para o crescimento econômico. A diferenciação e qualificação de bens e serviços através de processos inovadores possibilitam maior destaque frente à concorrência, e os preços deixam de ser o único fator determinante na disputa pelo mercado, garantido dessa forma que países e territórios com custos de produção elevados possam entrar e competir via diferenciação, qualidade e exclusividade no mercado internacional (DE NEGRI, 2005).

1.2. Tecnologia e competitividade

O conceito de competitividade não é unânime entre os economistas (DALUM, 2010). De fato, há vários conceitos de competitividade, cujo uso depende do enfoque do problema de pesquisa que se deseja abordar.

Dentre os conceitos discriminados por Haguenauer (2012), encontra-se o de desempenho das exportações industriais. Este conceito é tratado pela autora como um dos mais simples, tendo uma natureza *ex-post*, ou seja, é avaliado de acordo o resultado obtido com a participação dos produtos exportados por um território na oferta internacional. Trata-se de um conceito amplo de competitividade, que reúne desde as condições produtivas da economia a outros fatores influenciadores do desempenho exportador, como a política cambial e comercial, acordos internacionais, estratégias produtivas das firmas e eficiência dos canais de comercialização.

Nesse conceito de competitividade, o desempenho é calculado por meio de indicadores de competitividade para cada conjunto de produtos. Quanto maior o desempenho dos produtos das indústrias de maior conteúdo tecnológico, melhor é a competitividade da exportação nacional (HAGUENAUER, 2012). Esse é o conceito utilizado nesta pesquisa para definir competitividade.

Lall (2000) elenca algumas vantagens advindas do desempenho competitivo da exportação de produtos intensivos em tecnologia: i) estabelecimento de barreiras à entrada com obtenção de lucros extraordinários para firmas de setores produtivos estratégicos; ii) potencial de aprendizado e ganho de produtividade nos produtos competitivos; iii) aperfeiçoamento de produtos e processos. Desse modo, pode-se inferir que a competitividade externa de uma economia está relacionada com sua taxa de inovação, a qual influencia no tipo de produto que será exportado no longo prazo.

A acumulação de vantagens tecnológicas em um território é um dos fatores relevantes para explicar diferenças na competitividade desse território frente a outros concorrentes suprateritoriais (FREEMAN; SOETE, 2008).

Fajnzylber (1988) define a competitividade como a capacidade de manutenção e expansão da participação (*share*) de uma região ou território nos mercados não domésticos, por meio da qual, simultaneamente, eleva-se o padrão de vida de seus habitantes.

1.3. Teorias do comércio internacional

A proeminência da tecnologia está presente nas diversas teorias do comércio internacional, desde as teorias dos teóricos clássicos, como a teoria da vantagem absoluta de Adam Smith, a teoria das vantagens comparativas de David Ricardo, o modelo de fatores específicos de Samuelson e Jones – que não consideravam o fator tecnologia –, ao modelo de Heckscher-Ohlin, que desconsidera a tecnologia como um fator que justifique o comércio entre as nações.

Smith postula que, para auferir ganhos com o livre comércio, cada país deve especializar-se na fabricação de bens que pode produzir com mais eficiência que seus parceiros comerciais, valorando sua vantagem absoluta sobre esses parceiros (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005). Assim, as nações poderiam comercializar bens em sua pauta exportadora para os quais contassem com vantagem absoluta de custos, e importariam apenas aqueles que não apresentassem essa vantagem.

Posteriormente, Ricardo elaborou o princípio das vantagens comparativas, no qual coloca o trabalho como o fator de produção primordial para alcançar a vantagem de comercialização de um bem em relação a outros, considerando-se países distintos. Defende ainda a mobilidade do trabalho como precursora de ajustes e obtenção de vantagens sobre a abertura comercial (KRUGMAN;

OBSTFELD, 2005). Ricardo acreditava que um país não precisaria necessariamente ter vantagem absoluta na produção de qualquer bem para auferir ganhos com o comércio, pois poderia ter vantagens comparativas condicionadas de livre comércio na fabricação de certos bens relativos a outros produtos, concluindo assim que os ganhos do comércio não dependem somente das trocas de produtos de menores custos, mas também do uso mais eficiente e pleno das capacidades produtivas.

Samuelson e Jones, em seu modelo de fatores específicos, consideravam outros fatores produtivos além do trabalho (designado como fator móvel), que, ao contrário deste, não são móveis entre os setores produtivos. Alguns fatores específicos são a terra e o capital (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

O modelo de Heckscher-Ohlin trazia consigo esforços de suprimir a teoria do valor-trabalho e incorporar o emprego neoclássico do preço à teoria do comércio internacional. Neste modelo, os países optam em produzir o bem cuja produção utilize de forma intensiva o seu fator produtivo com dotação mais abundante, ou seja, investe-se na fabricação do bem que possua maior vantagem comparativa, ao passo que se importa o outro bem cujo custo de produção é superior ao comparativamente vantajoso (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

Em seu modelo de 1961, Posner pressupõe que existam dois países, no qual um possui liderança em tecnologia e o outro apenas com o tempo consegue imitar o primeiro, evidenciando também que o intenso fluxo comercial entre os países industrializados está baseado na criação de novos produtos e processos produtivos. Essa geração de novos bens confere uma vantagem de monopólio ao país que inicialmente investe em tecnologia e inovação, o que permite inferir que a competitividade no comércio internacional não está baseada em dotações naturais. Com a difusão dos produtos e das inovações de um país para o outro, e o enfraquecimento da vantagem monopolística decorrente desse movimento, somente a produção contínua de novos produtos tecnologicamente aprimorados e inovações poderia continuar perpetuando a defasagem tecnológica do país que tenta imitar para aquele que origina a mudança técnica, sustentando sua vantagem comparativa e permitindo uma apropriação benéfica dos efeitos econômicos e sociais da inovação (FREEMAN; SOETE, 2008).

Vernon (1966), com a teoria do ciclo do produto, propôs que as vantagens comparativas das firmas podem ser justificadas devido à capacidade de inovação, visto que tendem a internalizar mais a produção de novas tecnologias nacionais, e não de tecnologias externas. Conforme Viana (2006), o autor aborda em seu trabalho a questão das inovações tecnológicas, as economias de escala, e as disparidades entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos:

A questão da inovação tecnológica também é tratada por Vernon (1966) em seu modelo do ciclo do produto ou modelo norte-sul. Com base nesse modelo, o autor constatou que os países do hemisfério norte tenderiam a exportar bens recentemente inventados, e os países do hemisfério sul tenderiam a exportar bens tradicionais (VIANA, 2006, p. 7).

Para Kaldor (1978) não há ligação direta entre a redução dos custos produtivos e o aumento da participação no comércio internacional, mas sim com maiores gastos com P&D como proporção do Produto Interno Bruto (PIB). Essa constatação levou esse autor a propor que a participação de cada país seja movida em conjunto e na mesma direção que seus custos de produção.

De Negri (2005) enfatiza que:

[...] dada a constatação de Kaldor de que o *market share* dos países no comércio mundial estaria se movendo conjuntamente, e no mesmo sentido, que os custos unitários de produção, não haveria uma relação direta entre redução dos custos e aumento do *market share* no comércio mundial, mas sim, uma relação inversa (DE NEGRI, 2005, p. 78).

Desse modo, a constatação de Kaldor (1978) traz novas evidências de que outros fatores além do preço (extrapreço) estariam influenciando as relações comerciais, como o desenvolvimento tecnológico, a busca e seleção de inovações, a capacitação de pesquisadores e engenheiros, entre outros.

Freeman e Soete (2008) ressaltam que os fatores extrapreço têm papel positivo sobre o desempenho comercial externo dos países. Assim, de acordo com os autores, há uma literatura internacional extensa que considera a acumulação de vantagens tecnológicas ao longo do tempo como explicação para parte das diferenças na competitividade internacional entre países.

De acordo com Tigre (2002) a tecnologia é uma variável determinante no aumento dos hiatos tecnológicos entre os países, pois os líderes em tecnologia conseguem exportar uma diversidade maior de produtos com atributos de desempenho e preço, superiores aos concorrentes⁵.

As novas teorias que tratam da tecnologia como uma variável endógena concluem que a intensificação da abertura comercial de uma economia influencia a expansão de sua base tecnológica, visto que, além dos fluxos dos produtos, também há o fluxo de inovações. Conforme afirmam De Negri, Salerno e Castro (2005) os produtos e serviços dispõem de uma tecnologia que influencia diretamente na dinamicidade do desempenho das indústrias, considerando que a tecnologia seja um fator de grande relevância na hora de competir no mercado internacional.

⁵ O comércio internacional é um dos grandes elementos causadores do crescimento econômico mundial no pós-guerra. Após o conflito, os fluxos internacionais de comércio aumentaram em mais de 500% entre os anos de 1950 e 1975. Nesse período, a produção mundial de bens transacionáveis aumentou 200% (FREEMAN; SOETE, 2008).

Para Dosi, Pavitt, e Soete (1990) a tecnologia não é um bem público, e os fluxos e volumes de comércio dos países são explicados em parte pelas diversidades tecnológicas e inovadoras. A abordagem desses autores foi denominada como “neo-schumpeteriana”, pois defendem que os benefícios das inovações, de caráter cumulativo, podem levar o país produtor de inovações a uma vantagem tecnológica específica, a qual tende a se acumular ao longo do tempo no âmbito das firmas, gerando capacidades tecnológicas nacionais únicas, com a incorporação de conhecimentos específicos geralmente locais, tácitos e apenas parcialmente apropriáveis. Isso contrasta com outros modelos que versam acerca da convergência tecnológica e de renda entre os países (FREEMAN; SOETE, 2008). As distinções entre inovações gestadas nacionalmente proporcionam consequências de longo prazo no desempenho comercial dos países, em um ambiente de determinantes dinâmicos em relação à competitividade externa (AMENDOLA; DOSI; PAPAGNI, 1993).

Pavitt (1984) observa que as inovações surgem com base em arcabouço de conhecimentos e qualificações preexistentes. O autor argumenta que:

Uma vez que os padrões de inovação são cumulativos, suas trajetórias tecnológicas serão amplamente determinadas pelo que foi feito no passado, em outras palavras, por suas atividades principais. Atividades principais diferentes geram trajetórias tecnológicas diferentes. Elas podem ser adequadamente agrupadas em três categorias, que denominamos “dominada pelo fornecedor”, “intensiva em produção” e “baseada em ciência”. Estas trajetórias diferentes podem, por sua vez, ser explicadas pelas diferenças setoriais em três características: fontes de tecnologia, necessidades dos usuários e meios para se apropriar dos benefícios (PAVITT, 1984, p. 13).

A inovação tecnológica tem papel importante não só no desenvolvimento econômico e na mudança social, mas também se destaca por distinguir produtos e setores, possibilitando aos países maior competitividade no mercado internacional (PAVITT, 1984).

2. Metodologia

2.1. Caracterização da região-plano

O Estado do Piauí é uma região-plano do Nordeste brasileiro. A população estimada em 2020 era de 3,28 milhões de habitantes, distribuída em um território de 251,5 mil metros quadrados (IBGE, 2020). O PIB estadual em 2017 era de R\$ 45,36 bilhões (IBGE, 2020). No mesmo ano, a exportação piauiense total alcançou US\$ 396,98 mi. A importação total, por sua vez, apresentou resultado de US\$ 348,37 mi, proporcionando um saldo comercial de aproximadamente US\$ 48,61 mi, sendo, portanto, superavitário (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

Em 2017, os parceiros comerciais principais no tocante à exportação foram: China (destino de 57% da exportação estadual em valores monetários); Estados Unidos (7,74%); Japão (4,97%); Tailândia (4,90%); e Países Baixos (3,46%). Em relação à importação, os parceiros principais no mesmo ano foram: China (com 52,96% do total importado); Estados Unidos (14,22%); Espanha (10,97%); Rússia (5,20%); e Itália (4,35%) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2020).

2.2. Taxonomia de Pavitt

A taxonomia proposta por Pavitt faz a classificação dos setores conforme sua trajetória tecnológica, visto que atividades de inovação em setores distintos proporcionam trajetórias tecnológicas distintas.

Estas podem ser explicadas pelas diferenças setoriais em três características: i) como fontes tecnológicas – P&D próprio ou contratado; ii) como necessidades dos usuários – preços, desempenho, confiabilidade e; iii) como meios de apropriação de lucros derivados do sucesso de inovações – segredo industrial, patentes (PAVITT, 1984; GUERRIERI, 1994; SILVA *et al.*, 2015).

Na taxonomia proposta por Pavitt (1984) acerca dos padrões setoriais de mudança tecnológica, consideram-se tanto as diferenças quanto as similaridades na natureza das fontes, os setores e os impactos da inovação. A classificação das trajetórias das indústrias como usuárias e geradoras de tecnologia subdivide-se em três categorias: dominadas pelo fornecedor; intensivas em produção; e baseadas em ciência.

Contudo, para a aplicação dessa taxonomia aos dados de comércio exterior do Piauí e do Brasil, fez-se necessária uma tradução desses dados para que se alcançasse a correspondência entre a classificação da exportação de acordo com a Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), oriunda do Comex Stat/Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, à época) e a do Sistema Harmonizado (SH) de classificação internacional para transações comerciais, a três dígitos. A partir do SH foi possível classificar todas as rubricas da NCM via *Standard International Trade Classification* (SITC) revisão 2, a três dígitos, da Organização das Nações Unidas (ONU).

O Quadro 1 apresenta o tradutor desenvolvido por Laplane *et al.* (2001), permitindo a distinção e o agrupamento de setores industriais por grau de desenvolvimento tecnológico em onze categorias, de acordo com a taxonomia de Pavitt (NUNES, 2010).

Quadro 1 - Classificação dos grupos tecnológicos setoriais segundo a taxonomia de Pavitt

Classificação geral	Indústrias ou grupos tecnológicos setoriais	Código da classificação setorial via tradutor de Laplane <i>et al.</i> (2001)	Classificação setorial
Produtos primários	Produtos primários agrícolas	110	DOMINADO PELO FORNECEDOR
	Produtos primários minerais	120	
	Produtos primários energéticos	130	
Indústria intensiva em recursos naturais	Indústria agroalimentar	211	DOMINADO PELO FORNECEDOR
	Indústria intensiva em outros recursos agrícolas	212	
	Indústria intensiva em recursos minerais	213	
	Indústria intensiva em recursos energéticos	214	
Indústria intensiva em trabalho (ou tradicional)	Concentra os mais tradicionais bens industriais de consumo não duráveis, como têxteis, confecções, couro e calçados, cerâmica, editorial e gráfico, produtos básicos de metais, entre outros	221	INTENSIVO EM PRODUÇÃO
Indústria intensiva em escala	Aggrega a indústria automobilística, a siderúrgica e os bens eletrônicos de consumo	222	
Fornecedores especializados	Bens de capital sob encomenda e equipamentos de engenharia	223	
Indústria intensiva em pesquisa e desenvolvimento (P&D)	Fazem parte deste grupo diversos setores industriais, como aqueles especializados em componentes eletrônicos, telecomunicações, química fina (produtos farmacêuticos) e indústria aeroespacial	224	BASEADO EM CIÊNCIA

Fonte: Adaptado de Silva *et al.* (2015, p. 142).

O tradutor permite classificar cada código SITC revisão 2 (coluna 3) com linhas de dados de comércio exterior da NCM, permitindo saber a classificação do conteúdo tecnológico de cada produto exportado ou importado.

As indústrias dominadas pelo fornecedor são caracterizadas pelo processamento de produtos agrícolas, papel e celulose, produtos químicos orgânicos e inorgânicos, e a produção de fios, construção civil, serviços privados (artesanato, escultura e atividades correlatas) e manufatura em geral (vestuário e têxteis, calçados, borracha, alimentos e bebidas, couro, material básico para escritório, entre outros) (SILVA *et al.*, 2015). Os outros grupos tecnológicos setoriais estão descritos no próprio Quadro 1.

A seguir são apresentados os três indicadores de competitividade que compõem este estudo.

2.3. Índice de Vantagem Comparativa Revelada de Vollrath (IVCRV)

Conforme Bender e Li (2002), o Índice de Vantagem Comparativa Revelada de Vollrath (IVCRV) é utilizado para verificar o efeito da abertura comercial de um território. O índice é representado pela equação 1.

$$IVCRV_i = \frac{\left(\frac{X_{ij}}{(\sum_j X_{ij}) - X_{ij}} \right)}{\left(\frac{(\sum_j X_{ij}) - X_{ij}}{[(\sum_j \sum_i X_{ij}) - (\sum_j X_{ij})] - [\sum_i X_{ij}] - X_{ij}} \right)} \quad (1)$$

Onde:

X_{ij} = valor exportado do produto ou setor “ i ” pelo estado “ j ”;

$\sum_j X_{ij}$ = valor total exportado pelo estado “ j ”;

$\sum_i X_{ij}$ = valor total das exportações nacionais do setor “ i ”;

$\sum_j \sum_i X_{ij}$ = valor total das exportações nacionais de todos os estados.

Caso o índice encontrado seja menor que um, isso indica que um país ou território apresenta desvantagem comparativa para o conjunto de produtos de acordo com a taxonomia de Pavitt. Se o valor do índice for superior a um, conclui-se então que um país ou território possui vantagem comparativa revelada no comércio internacional, sendo tanto maior quanto mais alto for o valor do índice.

2.4. Índice de Contribuição ao Saldo Comercial (ICSC)

O Índice de Contribuição ao Saldo Comercial (ICSC) consiste na comparação do saldo comercial de cada produto, ou grupo de produtos, com o saldo comercial teórico desse mesmo produto ou grupos de produtos. Definido por Lafay (1990), o índice pretende contribuir na identificação da especialização da pauta exportadora. O ICSC está representado pela equação 2.

$$ICSC_i^t = \frac{100}{\frac{(X^t + M^t)}{2}} \left[(X_i^t - M_i^t) - (X^t - M^t) \frac{(X_i^t + M_i^t)}{(X^t + M^t)} \right] \quad (2)$$

Onde:

X_i^t = exportações do setor produtivo “ i ” em determinado período “ t ” no estado;

M_i^t = importações de setor produtivo “ i ” em determinado período “ t ” no estado;

X^t = exportação total do estado em determinado período;

M^t = importação total do estado em determinado período.

Caso o índice encontrado seja positivo, indica que o grupo tecnológico de produtos apresenta vantagem comparativa aos demais grupos tecnológicos exportados. Caso o valor encontrado seja negativo, conclui-se que o setor apresenta desvantagem comparativa em relação à exportação de determinados grupos tecnológicos de produtos.

2.5. Taxa de Cobertura (TC)

A taxa de cobertura é calculada com base na exportação e importação de uma região “*j*” em determinado ano. De acordo com Gutman e Miotti (1996), a TC auxilia na definição dos pontos fortes e fracos da especialização produtiva de um país ou região. A TC é representada na equação 3.

$$TC_i = \frac{X_i}{M_i} \quad (3)$$

Onde:

X_i = total exportado pelo estado;

M_i = total importado pelo estado.

Se a taxa de cobertura encontrada for inferior a um, isso significa que o valor exportado não cobre o valor da importação para um determinado período. Caso seja igual a um, indica que o valor exportado cobre exatamente o total da importação no mesmo período. Por fim, se a TC for superior à unidade, o valor exportado supera toda a importação de um país ou território em um mesmo período comparativo.

2.6. Associação entre o IVCRV e a TC

A associação entre o resultado do IVCRV e da TC torna possível a identificação dos setores que são pontos fortes, fracos e neutros com relação à competitividade estadual, além de determinar quais oferecem melhores chances de inserção comercial internacional (XAVIER; SILVA, 2007; HIDALGO, 1998).

Quando os grupos tecnológicos setoriais apresentam, simultaneamente, um IVCRV e uma TC maiores do que um, são classificados como pontos fortes da pauta exportadora piauiense, ou seja, são mais competitivos no mercado externo do que aqueles classificados como neutros ou fracos, podendo apresentar maiores chances de inserção comercial internacional.

Quando o IVCRV e a TC são inferiores à unidade, os grupos são classificados como pontos fracos na inserção externa do Piauí. Quando um dos índices é superior a um e o outro inferior a um, como, por exemplo, $IVCRV > 1$ e $TC < 1$ ou $IVCRV < 1$ e $TC > 1$, os grupos tecnológicos setoriais da taxonomia de Pavitt são considerados como pontos neutros da exportação.

2.7. Variáveis e fonte de dados

Todas as variáveis são referentes ao período 2009-2017, tendo como abrangência territorial o Estado do Piauí e o Brasil. As variáveis são a exportação e importação em dólares americanos (US\$), a preços correntes.

Os dados foram coletados no extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC, 2017), por meio da plataforma de estatísticas de comércio exterior do ministério, denominado Comex Stat.

3. Resultados

A representatividade da exportação piauiense na exportação do Nordeste brasileiro era de 2,38% em 2017, enquanto o percentual da importação foi de 1,8%. Apesar da vocação comercial do Estado no período colonial e imperial, atualmente a representatividade do Piauí no comércio exterior da região Nordeste do Brasil é bastante reduzida.

Do total exportado e importado pelo Estado, qual o conteúdo tecnológico dos produtos comercializados com o exterior? Essa pergunta pode ser respondida por meio das informações contidas na Tabela 1.

Tabela 1 – Exportação piauiense por grupos tecnológicos setoriais, 2009-2017, milhões de dólares (US\$)

Grupos tecnológicos setoriais	Exportação								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produtos primários agrícolas	67,56	47,19	91,32	149,51	93,91	175,11	310,85	104,29	313,25
Produtos primários minerais	2,17	1,31	1,64	1,24	1,07	1,20	1,73	1,28	1,17
Produtos primários energéticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indústria agroalimentar	78,12	62,20	52,01	57,70	56,45	64,28	76,52	48,05	52,01
Indústria intensiva em outros recursos agrícolas	6,07	10,15	12,23	6,23	2,53	10,28	8,82	12,02	20,13
Indústria intensiva em recursos minerais	0,02	0,21	1,20	1,84	0,97	1,69	1,80	0,88	1,64
Indústria intensiva em recursos energéticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indústria intensiva em trabalho	7,06	3,00	3,40	4,68	2,20	1,33	0,88	0,65	1,93
Indústria intensiva em escala	1,15	0,95	0,93	0,37	0,22	0,27	0,43	0,37	0,31
Fornecedores especializados	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,69	1,91	0,09
Indústria intensiva em P&D	5,26	4,16	1,49	4,13	4,43	1,80	0,50	5,55	6,46
Produtos não classificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dominado pelo fornecedor	161,01	124,06	161,80	221,21	157,13	253,90	400,59	167,18	390,13
Intensivo em produção	1,16	0,95	0,93	0,38	0,22	0,27	1,12	2,28	0,40
Baseado em ciência	5,26	4,16	1,49	4,13	4,43	1,80	0,50	5,55	6,46
Total	167,43	129,18	164,23	225,72	161,78	255,97	402,21	175,00	396,98

Fonte: Elaboração própria com dados de MDIC (2017).

A Tabela 1 revela que a maioria dos produtos exportados pelo Piauí (98,27%) é oriunda da categoria dominado pelo fornecedor. Essa categoria reúne produtos com menor valor agregado e menor intensidade, pois dependem processos tecnológicos advindos de outras fontes externas ao produtor e/ou a indústria, como máquinas e equipamentos, para o processamento e acondicionamento dos produtos exportados. Conforme visto, algumas indústrias relativas ao setor dominado pelo fornecedor são agricultura, pecuária, produtos químicos básicos, artesanato e manufatura em geral, como têxtil, calçados, alimentos e bebidas, entre outros.

Dentro desse grande grupo setorial, os destaques em volume monetário exportado são (com relação ao próprio grande grupo): i) produtos primários agrícolas, com percentual de 41,96% em 2009, passando para 80,29% em 2017; ii) indústria agroalimentar, cujo percentual em 2009 era de 48,52, enquanto em 2017 foi de aproximadamente 13,33%. Desse modo, pode-se observar que, ao longo de nove anos, houve uma substituição da especialização produtiva estadual nas indústrias dominadas pelo fornecedor. Assim, a exportação tornou-se tecnologicamente menos intensiva, pois está baseada em produtos pouco processados industrialmente.

Em 2017, o Piauí exportou, dentro da perspectiva dos produtos primários agrícolas, itens como soja, milho em grão, castanha de caju, peixes congelados, melões frescos e café não torrado. Na indústria agroalimentar, os produtos exportados foram: ceras vegetais, bagaço e resíduos sólidos de soja, óleo de soja e caixas de papel ou cartão. Com relação à indústria intensiva em outros recursos agrícolas, os produtos exportados foram mel natural e lagostas congeladas. Em produtos primários minerais, houve comercialização de refugo de cobre, quartzitos, ardósia e granito.

A preparação dos produtos para comercialização, em sua maioria aqueles primários da agricultura, não demandam processamento aprimorado para exportação, sendo, portanto, dependentes da qualidade, condições sanitárias e do preço para inserção internacional, dada a existência de substitutos próximos em outros estados brasileiros e em outros países.

No que tange ao grande grupo intensivo em produção, a representatividade na exportação do Piauí é pouco expressiva, atingindo US\$ 1,16 mi em 2009 (0,69%) e US\$ 400 mil em 2017 (0,1%). Os principais produtos exportados nessa categoria tecnológica são: pedras para calcetamento e outros materiais para pavimentação, bicicletas, moinhos mecânicos, correias transportadoras, parafusos em geral (indústria intensiva em escala); escavadoras, retificadores, válvulas, motores elétricos, rolamentos, disjuntores, algumas máquinas e equipamentos para eletricidade, hidráulica, escadas rolantes, entre outros (fornecedores especializados).

O grande grupo baseado em ciência exportou, em 2017, produtos como policarpina⁶, xampus, preparações capilares, aparelhos para mensuração, polímeros sintéticos, termômetros e pirômetros⁷. Porém, representou apenas 1,63% da exportação estadual no mesmo ano.

Os dados sobre importação estão reunidos na Tabela 2.

⁶ A policarpina é um composto orgânico extraído das folhas do jaborandi. É utilizado para tratamento de ressecamento ocular, bucal e da pele.

⁷ É um tipo de termômetro que mede a irradiação térmica da superfície de um objeto.

Tabela 2 – Importação piauiense por grupos tecnológicos setoriais, 2009-2017, milhões de dólares (US\$)

Grupos tecnológicos setoriais	Importação								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produtos primários agrícolas	0,19	0,53	0,12	0,00	0,27	0,12	0,50	8,09	12,06
Produtos primários minerais	0,52	0,57	18,47	42,27	32,83	56,03	36,68	15,12	26,03
Produtos primários energéticos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indústria agroalimentar	0,16	0,09	0,79	2,28	0,25	1,22	0,57	0,34	0,00
Indústria intensiva em outros recursos agrícolas	0,20	0,38	0,00	0,00	0,09	0,00	0,06	0,19	0,00
Indústria intensiva em recursos minerais	4,39	10,00	13,34	14,50	15,36	16,06	8,34	3,89	3,62
Indústria intensiva em recursos energéticos	0,00	0,19	0,62	0,02	0,00	0,00	0,12	0,03	54,68
Indústria intensiva em trabalho	1,72	4,87	6,45	7,95	5,97	11,00	5,72	2,68	4,02
Indústria intensiva em escala	51,53	156,14	100,96	87,96	100,83	136,99	45,49	45,56	67,44
Fornecedores especializados	7,09	11,15	12,10	10,99	36,14	21,03	9,37	5,92	58,21
Indústria intensiva em P&D	2,58	4,68	5,17	4,65	5,01	3,98	4,10	10,07	122,30
Produtos não classificados	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dominado pelo fornecedor	7,18	16,62	39,80	67,02	54,77	84,43	51,99	30,33	100,42
Intensivo em produção	58,62	167,30	113,06	98,95	136,96	158,02	54,86	51,48	125,65
Baseado em ciência	2,58	4,68	5,17	4,65	5,01	3,98	4,10	10,07	122,30
Total	68,39	188,60	158,03	170,62	196,74	246,42	110,96	91,89	348,37

Fonte: Elaboração própria com dados do MDIC (2017).

De acordo com a Tabela 2, o grande grupo dominado pelo fornecedor representava 10,5% da importação estadual total em 2009. Em 2017, esse percentual alcançou 28,83%.

Com relação à participação dos grupos tecnológicos setoriais no dominado pelo fornecedor, as maiores altas em termos relativos de valores importados no período foram verificadas nos produtos primários minerais (7,24% em 2009 e 25,92% em 2017), indústria intensiva em recursos energéticos (0% em 2009 e 54,45% em 2017) e produtos primários agrícolas (2,65% em 2009 e 12% em 2017).

Os principais produtos importados na categoria produtos primários minerais em 2017 foram cloretos de potássio, adubos minerais ou químicos, sulfato de amônio e de potássio (fertilizantes), superfosfatos, enxofre, sais e misturas de nitratos de cálcio e amônio. Na indústria intensiva em recursos energéticos, os produtos foram naftas (exceto para petroquímica), óleos e produtos de destilação. Em relação aos produtos primários agrícolas, trigo, misturas de trigo com centeio e carnes bovinas congeladas foram os produtos importados em 2017.

O grande grupo setorial intensivo em produção diminuiu sua participação relativa na pauta importadora de 85,71% em 2009 para 36,07% em 2017. Nesse grande grupo, a indústria intensiva em escala representava 87,91% da importação em 2009 e 53,67% em 2017. Esses percentuais demonstram o crescimento do setor fornecedores especializados, o qual passou de 12,09% em 2009 para 46,33% em 2017.

Os principais produtos importados na categoria indústria intensiva em escala foram laminados planos (ferro ou aço), partes e acessórios para bicicletas e fio-máquina de aço. Na categoria fornecedores especializados, encontravam-se máquinas e aparelhos mecânicos, conversores elétricos, motores e materiais elétricos e transformadores de dielétrico líquido⁸.

Por fim, no grupo setorial baseado em ciência, composto por produtos de alto conteúdo tecnológico, as principais importações foram de células solares (módulos ou painéis), aparelhos elétricos para som, pigmentos, *lasers*, reagentes de diagnóstico e de laboratório, pentaeritritol⁹, microscópios ópticos, aparelhos para radiodifusão, antenas e suas partes e lentes para óculos. A representatividade do setor indústria intensiva em P&D na importação do Piauí em 2017 cresceu ao longo do tempo, especialmente em 2017, quando atingiu 35,11% do total importado, enquanto que seu resultado relativo compunha apenas 3,77% da importação estadual em 2009.

A Tabela 2 mostra que a situação da pauta importadora é oposta à da pauta exportadora. O Estado do Piauí importa produtos de maior complexidade tecnológica e com maior valor agregado em comparação à composição dos bens exportados. Afinal, a importação de produtos dos grandes grupos indústria intensiva em produção e baseada em ciência somaram US\$ 247,95 mi em 2017, enquanto o grupo dominado pelo fornecedor apresentou valor de US\$ 100,42 mi. Apesar da relevância dessa constatação, houve crescimento da importação nos três grandes grupos no período considerado nesta pesquisa.

A evidência anterior pode indicar maior incremento da atividade produtiva doméstica no período. De fato, Moedas, Silva e Barros (2019) mostram que o crescimento da economia piauiense entre 2002 e 2016, representada pelo PIB, foi de 72,7%, o que perfaz uma média anual de 4% ao ano. Além disso, a economia brasileira apresentou movimento de crescimento no período 2004 a 2013 (exceto no ano de 2009), o que muito provavelmente promoveu o aquecimento da demanda interna nacional e, consequentemente, maior atividade econômica nos estados.

⁸ Tipo de transformador elétrico com líquido isolante. Nesse caso, o óleo mineral e com alto ponto de ignição são usados como meio dielétrico.

⁹ Pó cristalino, branco, inodoro e pouco solúvel em água. É utilizado em grande parte para a fabricação de resinas relacionadas à formulação de vernizes e tintas. Contudo, pode ser usado ainda na fabricação de óleos sintéticos e secantes, plastificantes e estabilizantes, aditivo para lubrificantes e explosivos.

A atividade econômica doméstica influencia a importação de bens transacionáveis que não encontram substituto próximo ou produto de melhor qualidade disponível no Estado. Esse movimento importador também pode impulsionar a dinâmica exportadora, ao prover recursos produtivos com capacidade de elevar a produtividade dos setores exportadores e não exportadores.

3.1. Indicadores de competitividade

A Tabela 3 dispõe sobre os valores calculados para os indicadores de competitividade propostos no estudo.

Tabela 3 – Indicadores de competitividade para a exportação piauiense, 2009-2017

Ano	Índice	PPA	PPM	PPE	IA	IIORA	IIRM	IIRE	IIT	IIE	FE	IIP&D
2009	ICSC	33,00	0,44	0,00	38,24	2,74	-5,28	0,00	1,41	-61,49	-8,53	-0,52
	IVCRV	1,88	0,13	0,00	5,27	0,41	0,00	0,00	0,69	0,05	0,00	0,45
	TC	354,05	4,17	0,00	483,41	29,77	0,01	0,00	4,11	0,02	0,00	2,04
2010	ICSC	34,99	0,69	0,00	46,42	7,39	-4,96	-0,10	-0,25	-79,18	-5,71	0,71
	IVCRV	1,99	0,06	0,00	6,75	0,81	0,03	0,00	0,42	0,05	0,00	0,60
	TC	89,23	2,31	0,00	709,05	26,99	0,02	0,00	0,62	0,01	0,00	0,89
2011	ICSC	55,51	-10,68	0,00	31,16	7,44	-7,71	-0,39	-2,01	-63,3	-7,65	-2,36
	IVCRV	2,91	0,06	0,00	4,53	0,86	0,15	0,00	0,43	0,04	0,00	0,20
	TC	741,54	0,09	0,00	65,66	3.608,05	0,09	0,00	0,53	0,01	0,00	0,29
2012	ICSC	64,96	-23,76	0,00	23,76	2,71	-7,53	-0,01	-2,54	-50,4	-6,31	-0,88
	IVCRV	3,17	0,04	0,00	3,23	0,34	0,17	0,00	0,43	0,01	0,00	0,34
	TC	149,51	0,03	0,00	25,33	2.272	0,13	0,00	0,59	0,00	0,00	0,89
2013	ICSC	57,36	-15,87	0,00	34,43	1,50	-7,14	0,00	-1,66	-50,63	-18,19	0,19
	IVCRV	2,48	0,04	0,00	4,80	0,20	0,12	0,00	0,28	0,01	0,00	0,58
	TC	345,67	0,03	0,00	222,95	28,64	0,06	0,00	0,37	0,00	0,00	0,88
2014	ICSC	68,34	-22,26	0,00	24,61	4,01	-5,85	0,00	-3,94	-55,47	-8,53	-0,91
	IVCRV	2,76	0,04	0,00	3,13	0,54	0,13	0,00	0,10	0,01	0,00	0,16
	TC	1.447,01	0,02	0,00	52,78	285,562	0,11	0,00	0,12	0,00	0,00	0,45
2015	ICSC	52,08	-22,12	0,00	12,55	1,45	-4,79	-0,07	-3,35	-27,72	-5,61	-2,42
	IVCRV	2,89	0,05	0,00	2,23	0,27	0,08	0,00	0,04	0,01	0,02	0,02
	TC	617,1	0,05	0,00	134,67	158,35	0,22	0,01	0,15	0,01	0,07	0,12
2016	ICSC	45,86	-14,2	0,00	24,46	6,02	-3,37	-0,03	-2,30	-44,58	-4,84	-7,04
	IVCRV	2,37	0,08	0,00	3,38	0,7	0,09	0,00	0,06	0,01	0,15	0,59
	TC	12,89	0,08	0,00	142,05	64,18	0,23	0,02	0,24	0,01	0,32	0,55
2017	ICSC	75,12	-7,15	0,00	13,04	5,05	-0,62	-15,63	-0,67	-19,2	-16,62	-33,34
	IVCRV	3,11	0,03	0,00	1,83	0,55	0,08	0,00	0,09	0,00	0,00	0,37
	TC	25,97	0,04	0,00	12.556,6	10.722	0,45	0,00	0,48	0,00	0,00	0,05

Fonte: Elaboração própria com dados dados do MDIC (2017).

Nota: PPA: Produtos Primários Agrícolas; PPM: Produtos Primários Minerais; PPE: Produtos Primários Energéticos; IA: Indústria Agroalimentar; IIORA: Indústria Intensiva em Outros Recursos Agrícolas; IIRM: Indústria Intensiva em Recursos Minerais; IIRE: Indústria Intensiva em Recursos energéticos; IIT: Indústria Intensiva em Trabalho; IIE: Indústria Intensiva em Escala; FE: Fornecedores Especializados; IIP&D: Indústria Intensiva e Pesquisa & Desenvolvimento; IVCRV: Índice de Vantagem Comparativa Revelada de Vollrath; ICSC: Índice de Contribuição ao Saldo Comercial; TC: Taxa de Cobertura.

A Tabela 3 mostra que, segundo o critério do ICSC, os grupos tecnológicos setoriais competitivos para o período 2009-2017 são produtos primários agrícolas, indústria agroalimentar e indústria intensiva em outros recursos agrícolas. Esses setores são justamente aqueles com maior destaque exportador nos setores de conteúdo tecnológico dominado pelo fornecedor.

Os produtos primários minerais são competitivos até 2010, e a indústria intensiva em trabalho somente em 2009. No restante do período, são setores não competitivos.

Todavia, indústria intensiva em recursos minerais, indústria intensiva em recursos energéticos, indústria intensiva em escala, fornecedores especializados e indústria intensiva em P&D não são competitivos durante todo o período.

Desse modo, a pauta exportadora e a especialização produtiva piauiense estão baseadas em produtos e setores manufatureiros dominados pelo fornecedor e relacionados principalmente à agricultura e ao extrativismo vegetal.

Com relação ao IVCRV, os setores competitivos em todo o período foram produtos primários agrícolas e indústria agroalimentar, pois apresentaram o índice de vantagem comparativa superior à unidade. A indústria intensiva em outros recursos agrícolas, que era competitiva no critério ICSC, não é no critério de vantagem revelada. Todos os demais grupos tecnológicos de produtos exportados não são competitivos pelo mesmo critério.

A taxa de cobertura excede a unidade nos valores exportados e importados por produtos primários agrícolas, indústria agroalimentar e indústria intensiva em outros recursos agrícolas em todo o período. Para os produtos primários minerais a taxa de cobertura é superior a um em 2009 e 2010. Para a indústria intensiva em trabalho e indústria intensiva em P&D a taxa de cobertura é superior a um apenas em 2009. Todas as demais categorias tecnológicas apresentam a taxa inferior à unidade ou simplesmente nula para vários anos, como é o caso da indústria intensiva em recursos minerais, indústria intensiva em escala e fornecedores especializados. A coluna do grupo tecnológico dos produtos primários energéticos é nula devido ao Piauí não ser exportador e importados de itens que compõem a pauta desse grupo tecnológico.

O Quadro 2 reúne as informações acerca da importância de cada grupo tecnológico setorial para a exportação estadual.

Quadro 2 – Pontos fortes, fracos e neutros da exportação piauiense, 2009-2017

Grupo tecnológico setorial	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PPA	Forte								
PPM	Neutro	Neutro	Fraco						
IA	Forte								
IIORA	Neutro								
IIRM	Fraco								
IIRE	Fraco								
IIT	Neutro	Fraco							
IIE	Fraco								
FE	Fraco								
IIP&D	Neutro	Fraco							

Fonte: Elaboração própria com dados do MDIC (2017).

Notas: PPA: Produtos Primários Agrícolas; PPM: Produtos Primários Minerais; PPE: Produtos Primários Energéticos; IA: Indústria Agroalimentar; IIORA: Indústria Intensiva em Outros Recursos Agrícolas; IIRM: Indústria Intensiva em Recursos Minerais; IIRE: Indústria Intensiva em Recursos energéticos; IIT: Indústria Intensiva em Trabalho; IIE: Indústria Intensiva em Escala; FE: Fornecedores Especializados; IIP&D: Indústria Intensiva e Pesquisa & Desenvolvimento; IVCRV: Índice de Vantagem Comparativa Revelada de Vollrath; ICSC: Índice de Contribuição ao Saldo Comercial; TC: Taxa de Cobertura. A ausência da linha de produtos primários energéticos se deve à inexistência de atividade exportadora no Estado do Piauí no período considerado neste estudo.

De acordo com a interação entre o IVCRV e a taxa de cobertura, os grupos tecnológicos setoriais fortes em desempenho na pauta exportadora do Piauí são produtos primários agrícolas e indústria agroalimentar. Esses são os setores tecnológicos com maior chance de inserção econômica externa. À exceção da indústria intensiva em outros recursos agrícolas, todos os demais grupos tecnológicos de produtos são competitivamente fracos na maioria dos anos. Essa indústria é neutra na exportação, no sentido de que não contribui para competitividade do comércio exterior do Estado.

A Junta Comercial do Estado do Piauí (JUCEPI) lista, como atividades econômicas relevantes do Estado em termos produtivos, a agricultura, a pecuária, o extrativismo vegetal e mineral (JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO PIAUÍ, 2020).

Segundo Moedas, Silva e Barros (2019) a exportação piauiense na agricultura concentra-se na soja, milho e algodão. As demais culturas, como a banana, coco, goiaba, laranja e manga são direcionadas ao consumo interno, sendo que apenas o coco e a banana tiveram sua produção e produtividade elevadas no período 2000-2012 (VIDAL, 2015).

A extração mineral baseia-se na extração e beneficiamento de pedras, calcário e outros minerais para fabricação de adubos. A indústria de transformação possui como atividades principais a fabricação de cervejas e chopes, refrigerantes, óleo vegetal bruto, produtos metálicos, bicicletas, colchões, preparação e beneficiamento de couro, indústria química, leite e laticínios (MOEDAS, SILVA; BARROS, 2019).

A maior parte do PIB piauiense, cerca de 70%, é composta pelo setor de comércio e serviços. Portanto, com uma indústria de transformação e de mineração pouco diversificada, a competitividade da pauta exportadora reflete a especialização produtiva do Estado, baseada em produção e beneficiamento de bens transacionáveis com complexidade tecnológica mais baixa, os quais são lastreados em produtos agroextrativistas e sua manufatura.

Em relação às teorias do comércio internacional, o setor exportador do Piauí parece seguir o modelo neoclássico de Heckscher-Ohlin, no qual a especialização produtiva está baseada em fatores abundantes, como a força de trabalho com baixa remuneração e a existência de terras agricultáveis. O capital para crédito e investimento em setores produtivos dinâmicos é escasso no Estado, sendo que também o agronegócio sente os efeitos do montante de crédito disponível, aquém das necessidades domésticas (MOEDAS; SILVA; BARROS, 2019).

Assim, os produtos da economia piauiense concorrem no mercado brasileiro e internacional via preço, sendo exportados os produtos com maior vantagem comparativa frente às demais opções disponíveis para os mercados importadores.

Considerações finais

O comércio exterior é um dos elementos que compõem a atividade econômica de um território, por meio do qual há a possibilidade de alavancar a economia, desde que aliado a outras políticas internas de promoção do crescimento econômico, particularmente às relacionadas com o adensamento produtivo através do investimento em desenvolvimento tecnológico e inovações.

Nesse contexto, este estudo teve como objetivo principal investigar e analisar o conteúdo tecnológico da exportação do Estado do Piauí, assim como sua competitividade. A partir da aplicação de uma metodologia de classificação setorial tecnológica dos produtos exportados e importados (taxonomia de Pavitt) e da obtenção de índices de competitividade, tornou-se possível categorizar a especialização produtiva estadual em termos de conteúdo e complexidade tecnológica com relação a conjuntos de bens e produtos exportados.

O resultado mostrou que a pauta exportadora do Piauí, a qual reflete sua especialização produtiva no período 2009-2017, é baseada em produtos de baixo conteúdo tecnológico, ligados a atividades agroextrativistas. Assim, o maior volume monetário exportado reside em produtos relacionados à categoria produtos primários agrícolas e indústria agroalimentar, do grande grupo denominado dominado pelo fornecedor. Esses são os grupos tecnológicos setoriais com maior probabilidade de inserção externa, dado o cenário exportador para o período supramencionado.

Alguns exemplos de produtos primários agrícolas são soja, milho em grão, algodão, melões frescos, castanha de caju, peixes congelados, entre outros. Exemplos de produtos que compõem a categoria agroalimentar são derivados da soja, ceras vegetais, caixas de papel e papelão.

Os demais grupos tecnológicos setoriais, à exceção de produtos primários energéticos, categoria que não possui dados para o período, não são competitivos. Fornecedores especializados e a indústria intensiva em P&D, cujos produtos são de alto conteúdo tecnológico, não são desenvolvidas no Piauí. Isso acarreta a dependência da exportação estadual de produtos que possuem substitutos próximos, sendo muitos produzidos em outros estados da região Nordeste.

Assim, a exportação do Piauí é dependente da trajetória das atividades econômicas gestadas ao longo dos séculos em seu território, quais sejam, aquelas relacionadas ao uso da terra e de trabalho agrícola, complementado atualmente por produtos beneficiados de baixo valor agregado pertencentes à indústria agroalimentar.

Trata-se, portanto, de uma exportação menos dinâmica, que fomenta poucas ligações entre os diferentes setores produtivos da economia piauiense e pouco influencia a diversificação das atividades produtivas no Piauí.

Referências

AMENDOLA, G.; DOSI, G.; PAPAGNI, E. *The dynamics of international competitiveness. Weltwirtschaftliches Archiv*, 129, 1993, p. 451-471. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/BF02707997>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BENDER, S.; LI, K. W. *The changing trade and reaveled comparative of Asian and Latin American manufacture exports. Center Discussion Paper*, n. 843, 2002, p. 1-26. Disponível em: <http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp843.pdf>. Acesso em: 29 set. 2020.

BRAINER, M. S. C. P.; XIMENES, L. J. Pecuária. In: BEZERRA *et al.* (Org.). **Perfil socioeconômico do Piauí**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2015, p. 43-55.

CABRAL, I. C. Os agregados e a produção agrícola piauiense na segunda metade do século XIX. In: LIMA, N. C. (Org.). **Páginas da história do Piauí colonial e provincial**. Teresina: EDUFPI, 2020, p. 117-132.

DALUM, B. *Export specialisation, structural competitiveness and national systems of innovation*. In: LUNDVALL, B. A. **National systems of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning**. London: Anthem Press, 2010, p. 195-217.

DE NEGRI, F. Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Org.). **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005, p. 73-118.

DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S.; CASTRO, A. B. Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. **Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras**. Brasília: Ipea, 2005, p. 5-46.

DOSI, G. *Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*. **Research Policy**, v. 11, n. 3, 1982, p. 147-162. Disponível em: <http://sjbae.pbworks.com/w/file/fetch/38055602/dosi_1982.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

DOSI, G; PAVITT, K; SOETE, L. *The economics of technical change and international trade*. London: Harvester Wheatshead, 1990.

FAROLE, T.; REIS, J. G.; WAGLE, S. *Analyzing trade competitiveness: a diagnostics approach*. **Policy Research Working Paper**, n. 5329, 2010, p. 1-20. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1619171>. Acesso em: 22 set. 2020.

FAJNZYLBER, F. *Competitividad internacional: evolución y lecciones*. **Revista de la CEPAL**, n. 36, 1988, p. 7-24. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11714/036007024_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 set. 2020.

FREEMAN; SOETE, L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Unicamp, 2008.

GUERRIERI, P. *International trade pattern, structural change and technology in major Latin American countries*. **Giornale degli Economisti e Annali di Economia**, ano 53, n. 4/6, 1994, p. 285-314. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/23247729?seq=1>>. Acesso em: 28 ago. 2020.

GUTMAN, G. E.; MIOTTI, L. E. *Exportaciones agroindustriales de América Latina y el Caribe: especialización, competitividad y oportunidades comerciales en los mercados de la OCDE*. Cepal: 1996. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30670/S9680701_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 31 ago. 2020.

HAGUENAUER, L. Competitividade: conceitos e medidas. Uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 16, n. 1, 2012, p. 146-176. Disponível em: <<https://revistas.ufrrj.br/index.php/rec/article/view/24220>>. Acesso em: 29 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Piauí**: panorama, 2020. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/panorama>>. Acesso em: 22 set. 2020.

HIDALGO, A. B. Especialização e competitividade do Nordeste no mercado internacional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 29, n. especial, p. 491-515, 1998.

JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DO PIAUÍ (JUCEPI). **Conheça o Piauí**, 2020. Disponível em: <<http://www.jucepi.pi.gov.br/piaui.php>>. Acesso em: 22 set. 2020.

KALDOR, N. *The effect of devaluations on trade in manufactures. Further essays on applied economics*. London: Duckworth, 1978.

KRUGMAN, P. R.; OBSTTFELD, M. **Economia internacional**: teoria e política. São Paulo: Pearson, 2005.

LAFAY, G. *La mesure des avantages comparatifs révélés. Economie Prospective Internationale*, n. 41, 1990, p. 27-44. Disponível em: <http://www.cepii.fr/IE/PDF/EI_41-003-1990.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2020.

LALL, S. *Export performance, technological upgrading and foreign direct investment strategies in the Asian newly industrializing economies. Desarrollo Productivo*, n. 88. Santiago: CEPAL, 2000, p. 1-69. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4461/S00080739_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 set. 2020.

LAPLANE, M. F. et al. O caso brasileiro. In: CHUDNOVSKY, D. (Org.). *El boom de las inversiones extranjeras directas en el Mercosur*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2001. Disponível em: <https://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/BoomIED_Cap3_0.PDF>. Acesso em: 28 ago. 2020.

LIMA, N. C. Em cada página, história do Piauí colonial e provincial. In: LIMA, N. C. (Org.). **Páginas da história do Piauí colonial e provincial**. Teresina: EDUFPI, 2020, p. 7-18.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA (ME). **Comex Stat**, 2020. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 22 set. 2020.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Comex Stat**, 2017. Disponível em: <<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

MOEDAS, J. M. M. R. S.; SILVA, T. J. F.; BARROS, F. B. G. **Desempenho econômico do Piauí 2002-2016**, 2019. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documents/80223/6034753/2019_CJES_17PI.pdf/bcf003f6-3c5d-18d1-676c-2f2a76a465fe>. Acesso em: 22 set. 2020.

NUNES, M. A. **Taxonomia Pavitt**: uma aplicação ao setor externo do Brasil e do Rio Grande do Sul no período de 1996 a 2009. 2010. 94 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/25420/000750898.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Manual de Oslo**: proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica, 2005. Disponível em: <http://www.finep.gov.br/images/afinep/biblioteca/manual_de_oslo.pdf>. Acesso em 12 jun. 2020.

PAVITT, K. *Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory*. **Research Policy**, v. 13, n. 6, 1984, p. 343-373. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/004873384900180>>. Acesso em 19 mar. 2020.

POSSAS, M. S. **Concorrência e competitividade**: notas sobre estratégia e dinâmica seletiva na economia capitalista. 1993. 245 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1993. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286024/1/Possas_MariaSilvia_D.pdf>. Acesso em: 11 set. 2020.

RABELO, E. A. Tentáculos do progresso na fronteira regional: a produção do Piauí como espaço nordestino. **Revista Especialidades**, v. 1, n. 0, 2008, p. 1-27. Disponível em: <<https://periodicos.ufrn.br/espacialidades/article/view/17585>>. Acesso em: 22 set. 2020.

SAVIOTTI, P. P. Crescimento da variedade: implicações políticas para os países em desenvolvimento. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; ARROIO, A. (Org.) Conhecimento, sistemas de inovação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: UFRJ; Contraponto, 2005, p. 291-320.

SCHUMPETER, A Joseph. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, M. S. et al. Padrão de especialização tecnológica e competitiva das exportações baianas. **Revista Desenbahia**, v. 12, n. 21, 2015, p. 131-162.

TIGRE, P. B. O papel da política tecnológica na promoção das exportações. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. (Org.). **O desafio das exportações**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: <https://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bnDES_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_desafio/Relatorio-07.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2020.

VERNON, R. International investment and international trade in the product cycle. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 80, n. 2, 1966, p. 190-207. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1880689?seq=1>>. Acesso em: 31 ago. 2020.

VIANA, F. D. F. **Inserção externa e competitividade da região Nordeste no período pós-abertura comercial:** uma análise a partir do método *shift-and-share* e de indicadores de competitividade revelada. 2006. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

VIDAL, M. F. Agricultura. In: BEZERRA *et al.* (Org.). **Perfil socioeconômico do Piauí**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2015, p. 37-41. Disponível em: <<https://www.bnb.gov.br/documents/80223/4476032/PI+Perfil+2015.pdf/92901df6-c38a-d5cb-1896-ee4139f02599>>. Acesso em: 22 set. 2020.

XAVIER, C. L; SILVA, K. A. O. Padrão de especialização e competitividade das exportações de Minas Gerais no período 1995-2004. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 38, n. 4, p. 563-582, 2007.

Do Manifesto Latino-Americano ao Neoestruturalismo: a controvérsia acerca do retrocesso da crítica histórico-estrutural

From the Latin American Manifesto to Neostructuralism: the controversy about the setback of historical-structural criticism

Vinícius da Silva Centeno¹

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo apresentar a controvérsia no debate em torno da validade do neoestruturalismo enquanto escola de pensamento crítica à ortodoxia econômica (neoclássica) e como agenda alternativa ao programa neoliberal. Para isso, em um primeiro momento é revisitado o estruturalismo clássico cepalino e a contribuição das correntes dependentistas, representando o auge da crítica histórico-estrutural. Em seguida, são abordados os pontos centrais da agenda neoestruturalista desenvolvida no âmbito da CEPAL a partir da década de 1990, com base nas publicações da própria Comissão. Por fim, é apresentada a controvérsia presente no debate entre os principais intelectuais da CEPAL e os autores críticos ao programa neoestruturalista. Ao passo que a CEPAL defende que o neoestruturalismo é uma corrente de pensamento heterodoxa e crítica pelo fato de estar amarrada aos decênios anteriores de produção da instituição através do método histórico-estrutural, seus críticos entendem que a “atualização” representa a ruptura da CEPAL com os pilares centrais do estruturalismo clássico. Entende-se que o programa neoestruturalista não pode ser considerado o resultado natural da evolução da CEPAL para adaptar-se aos novos tempos. Apesar de se diferenciar do neoliberalismo, o programa representa um grande retrocesso no pensamento crítico latino-americano, do poder analítico original da condição periférica e subdesenvolvida e uma redução do método histórico-estrutural à domesticação imposta pelas teorias produzidas pelo centro.

Palavras-chave: Estruturalismo clássico. América Latina. Método histórico-estrutural. Neoestruturalismo. Nova CEPAL.

Abstract: This paper aims to present the controversy in the debate around the validity of neostructuralism as a school of thought critical to economic orthodoxy (neoclassical) and as an alternative agenda to the neoliberal program. For this, first, the CEPAL's classic structuralism and the contribution of *dependentists* approaches are revisited, representing the peak of historical-structural criticism. Then, the central points of the neostructuralist agenda developed within ECLAC from the 1990s onwards are addressed, based on the Commission's publications. Finally, the controversy present in the debate between the main intellectuals of ECLAC and the authors critical to the neostructuralist program is presented. While ECLAC argues that neostructuralism is a heterodox approach and represents a critical thinking due to the fact that it is tied to the previous decades of production of the institution through the historical-structural method, its critics understand that the “update” represents the rupture of ECLAC with the central pillars of classical structuralism. It is understood that the neostructuralist program cannot be considered to be the natural result of the evolution of ECLAC to adapt to changing times. Despite differing from neoliberalism, the program represents a major setback in the Latin American critical thinking, the original analytical power of peripheral and underdeveloped condition and a reduction of the historical-structural method to the domestication imposed by the theories produced by central countries.

Keywords: Classical structuralism. Latin America. Historical-structural method. Neostructuralism. New ECLAC.

Artigo recebido em 18/9/2020. Aceito em 19/12/2020.

¹ Bacharel em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: [vinceneto@gmail.com](mailto:vinicenteno@gmail.com)

Introdução

A CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – é uma instituição reconhecida por sua contribuição original ao pensamento econômico latino-americano e pela crítica às teorias econômicas ortodoxas desde sua fundação, em 1948. A partir da consolidação de uma metodologia própria, original e multidisciplinar – denominada método histórico-estrutural – e de um programa de desenvolvimento específico para a região – o estruturalismo latino-americano –, a CEPAL teve papel central no avanço e no aprofundamento crítico do debate a respeito das peculiaridades da condição periférica da América Latina no sistema capitalista mundial. A instituição foi fundada para contribuir com o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Dado seu caráter não apenas acadêmico, como também no sentido de orientar e de propor alternativas de política econômica, a CEPAL promoveu mudanças em seu programa ao passo que novas conjunturas e diferentes necessidades se apresentavam para os países da região.

O início dos anos 1990 marca a consolidação da hegemonia neoliberal no continente latino-americano a partir da adesão ao receituário proposto no âmbito do Consenso de Washington, em 1989. A CEPAL atestou o fracasso das reformas neoliberais adotadas na América Latina e, à época, desenvolveu um novo programa, denominado neoestruturalista, que, segundo a instituição, representava uma alternativa a partir da atualização do estruturalismo original para o novo contexto econômico internacional. Ao passo que a CEPAL defende que o neoestruturalismo é uma corrente de pensamento heterodoxa e crítica pelo fato de estar amarrada aos decênios anteriores de produção da instituição através do método histórico-estrutural, os críticos à agenda neoestruturalista entendem que a Nova Cepal deixou de ser uma escola de pensamento de vanguarda, crítica e alternativa à ortodoxia econômica e ao programa neoliberal.

Posto isso, o presente trabalho tem como objetivo apresentar a controvérsia no debate acerca da validade do programa neoestruturalista como alternativa crítica ao neoliberalismo. Para isso, o trabalho está dividido em cinco seções, sendo essa introdução a primeira. A segunda seção aborda o estruturalismo clássico cepalino e a contribuição das correntes dependentistas, representando o auge da crítica histórico-estrutural. A terceira seção aponta os pilares do neoestruturalismo a partir da ótica dos próprios integrantes da CEPAL e da análise do documento de apresentação do programa, intitulado “*Transformación Productiva con Equidad*” e publicado pela primeira vez pela instituição em 1990. A quarta seção debate os limites e as críticas ao pensamento neoestruturalista, apresentando os argumentos que divergem da posição oficial da CEPAL a respeito da criticidade do

neoestruturalismo à ortodoxia econômica. Ademais, discute-se a partir da reflexão de Prebisch nos anos finais de sua carreira se o caminho trilhado pela Comissão ao longo das décadas pode ser entendido como uma atualização natural da agenda cepalina ou representa um distanciamento do seu pensamento original. Finalmente, a quinta seção apresenta as conclusões.

Entende-se que, apesar do argumento dos pensadores ligados à CEPAL de que a agenda neoestruturalista representou uma atualização necessária do pensamento estruturalista clássico para os novos tempos, mantendo seus pilares estruturantes e tradição crítica, o neoestruturalismo, além de não se apresentar como alternativa ao arcabouço teórico do *mainstream* econômico e ao ideário neoliberal, também não pode ser considerado como resultado natural da evolução e atualização do pensamento estruturalista clássico. Ao se distanciar de seus conceitos fundamentais, a CEPAL promoveu, ao longo das décadas, uma ruptura consigo mesma.

1. A CEPAL e o surgimento de uma escola de pensamento de vanguarda na América Latina

As ideias da CEPAL² fizeram parte de uma ampla gama de correntes de pensamento que reconhecem que os desafios do desenvolvimento dependem da forma como se estruturam as relações econômicas, sociais e políticas nas diferentes sociedades, as quais, por sua vez, integram um sistema mundial hierarquizado e desigual. Nesse sentido, Bielschowsky (2000, p.16) indica que o ponto de partida para compreender a contribuição da CEPAL é reconhecer “de que se trata de um corpo analítico específico, aplicável a condições históricas próprias da periferia latino-americana”. O trabalho desenvolvido produzia uma teoria não-formal, em que a elaboração de hipóteses, conceitos e implicações andavam paralelamente com a análise da realidade econômica, a fim de sistematizar um conjunto de ideias em torno de políticas econômicas práticas (COLISTETE, 2001). Dessa maneira, na década de 1950 surgia na América Latina uma estrutura analítica original que, de forma crítica, buscava analisar as peculiaridades do processo de desenvolvimento dos países em condição periférica, subdesenvolvida e dependente.

² A CEPAL foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile (CEPAL, 2020a).

1.1. O método histórico-estrutural e o estruturalismo cepalino

Dessa maneira, esse sistema interpretativo e de transformação da realidade produziu um pensamento independente e criativo, consolidado a partir de uma metodologia própria de investigação, denominada método histórico-estrutural:

O método histórico-estrutural destaca a importância do contexto histórico para entender o funcionamento da economia e da sociedade. Nesse contexto, argumenta-se que, embora a ciência econômica e social deva buscar estabelecer leis gerais, também é preciso reconhecer que uma teoria geral encontra grandes obstáculos ao tentar explicar circunstâncias históricas em constante evolução. Como a economia é uma ciência social e as estruturas econômicas e sociais são tão variáveis, são reduzidas as possibilidades de elaborar teorias válidas para todo tempo e lugar (CEPAL, 2020b).

Assume-se, portanto, a relação entre o contexto histórico e as estruturas econômicas e sociais como método para compreender a realidade. O ponto de partida do método histórico-estrutural é a noção de que os países subdesenvolvidos e os desenvolvidos enfrentam problemas qualitativamente distintos e que, posto isso, a formulação de políticas específicas e o fortalecimento das capacidades do Estado são condições determinantes para que os países menos avançados possam se transformar e superar a condição de subdesenvolvimento. Assim, o método apresenta um enfoque próximo ao que se poderia identificar como a economia política clássica, ao considerar um contexto em que os aspectos sociais e políticos desempenham um papel determinante para o funcionamento da economia. Essa característica leva o método histórico-estrutural a análises interdisciplinares e que, segundo descrição de Bielschowsky (2018, p.18), é “essencialmente orientado pela busca de relações diacrônicas, históricas e comparativas, que se presta mais ao método indutivo”.

Expoente do Estruturalismo Latino-americano e um dos precursores da tese que viria a ser desenvolvida pela CEPAL posteriormente, Prebisch (1986 [1949]) redige o documento que seria conhecido como “Manifesto Latino-americano”³. O autor expõe a necessidade de industrialização das economias periféricas agroexportadoras, visto que, diferentemente do que defende a premissa (neo)clássica das vantagens comparativas, os frutos do progresso técnico – mais elevado nos países centrais industrializados – não tendem a ser repartidos entre toda a coletividade a partir do

³ Refere-se ao trabalho intitulado “*El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*”, publicado por Raúl Prebisch em 1949.

intercâmbio. Prebisch (1986 [1949], p. 6) afirma que a falha dessa premissa é atribuir um caráter geral ao que é circunscrito⁴:

Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en sí un grave error. Las ingentes ventajas del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países.

Os elementos constitutivos da relação centro-periferia advém desse sistema hierarquizado que foi forjado ao longo da história a partir da difusão diferenciada de progresso técnico e da deterioração dos termos de intercâmbio⁵ entre os artigos finais da indústria, produzidos nos países centrais, e os produtos primários, exportados pelos países periféricos, o que criou um empecilho estrutural ao desenvolvimento dos países latino-americanos. As relações assimétricas, conforme aponta Prebisch, nunca levariam à convergência de renda e homogeneização estrutural das economias, contrariando à visão convencional de defesa do livre comércio e especialização produtiva como caminho natural para o desenvolvimento. Dado o manifesto desequilíbrio existente, qualquer argumentação que tente explicar ou justificar o fenômeno inevitavelmente rompe com a premissa básica do esquema de divisão internacional do trabalho.

No âmbito do pensamento estruturalista latino-americano entende-se que, juntamente aos ciclos econômicos de acumulação, a expansão do capitalismo periférico acaba por reproduzir as características e propriedades fundamentais das relações desiguais com as economias centrais desenvolvidas. A coevolução⁶ das relações assimétricas e desiguais no processo histórico do (sub)desenvolvimento fazem com que as características – econômicas, políticas, culturais – periféricas não fossem uma “etapa” do capitalismo latino-americano, mas sim sua condição vinculada à estrutura central e desenvolvida no exterior. Ao longo do tempo, portanto, as limitações dos países periféricos eram aprofundadas e suas estruturas produtivas – e de distribuição de renda e riqueza,

⁴ É interessante notar que a crítica de Raúl Prebisch nesse ponto em muito se assemelha com a crítica de Keynes logo no primeiro capítulo de sua obra magna, a Teoria Geral do Emprego, Juro e da Moeda (1936). Ao se propor a formular uma teoria geral para a economia, Keynes argumenta que os postulados da teoria clássica se aplicam apenas a um caso especial e não ao caso geral. Ambos os autores, portanto, apesar de críticos, não negam completamente a teoria (neo)clássica, linha de pensamento hegemônica em suas respectivas formações.

⁵ Prebisch (1986 [1949], p. 15) mostra a evolução dos termos de intercâmbio entre produtos industriais finais e primários.

⁶ O termo coevolução é utilizado em Brandão *et al.* (2018, p. 281): “assim, o subdesenvolvimento era tomado não como fase, mas como face, como processo que coevolui ao longo do tempo com o desenvolvimento. Era visto, desse prisma teórico-histórico, como um ente transpassado pelos caracteres distintivos de sua posição subalternizada no conjunto do sistema de relações centro-periferia”.

considerada por Prebisch fundamental para o “nível de vida das massas” – eram ainda mais deformadas.

Havia, portanto, um projeto político no cerne do programa estruturalista que buscava criar instrumentos para romper com os mecanismos assimétricos de intercâmbio e enfrentar as heterogeneidades estruturais (BRANDÃO *et al.*, 2018). Assim, Prebisch (1986 [1949], p. 6) coloca a industrialização como um processo fundamental para promover a mudança estrutural necessária para a superação da condição de subdesenvolvimento da América Latina e da melhoria da condição de vida da população: “*de ahí el significado fundamental de la industrialización de los países nuevos. No es ella un fin en sí misma, sino el único medio de que disponen éstos para ir captando una parte del fruto del progreso técnico y elevando progresivamente el nivel de vida de las masas*”.

Fossem verdade as premissas da ortodoxia econômica na defesa do livre comércio e especialização produtiva, a industrialização não seria necessária para que os países desfrutassem igualmente das vantagens do livre comércio internacional. Nesse sentido, o pensamento estruturalista denuncia a situação das relações internacionais e articula determinações endógenas e exógenas à região, combatendo as teorias conservadoras que não analisam a estrutura social e suas modificações, nem as relações de poder nela vigentes nem como elas influenciam na distribuição da renda. Se apresentava, sobretudo, não apenas com um programa teórico, mas também com um projeto – conjunto de medidas práticas – crítico e alternativo ao defendido pelas correntes econômicas tradicionais e conservadoras, o que implicava na ruptura com o liberalismo e na introdução de um planejamento estatal industrializante.

A partir da década de 1950, a região da América Latina experimentou um período de crescimento econômico sustentado a partir um rápido processo de industrialização através do processo de substituição de importações, favorecido pelo contexto global e por medidas de caráter nacional-desenvolvimentista. Diferentemente do que previa Prebisch no Manifesto de 1949, as economias latino-americanas apresentavam pontos de estrangulamento evidentes e a industrialização não foi condição suficiente para superar a condição de subdesenvolvimento, que se mostrou ser um processo mais complexo.

1.2. A contribuição dos dependentistas e o auge do pensamento crítico da CEPAL

As primeiras críticas à política de industrialização por substituição de importações partiram de dentro da própria CEPAL, que na década de 1960 publicou reflexões sobre o processo. O ponto central da crítica estruturalista era direcionado ao aspecto concentrador e excludente do processo de substituição de importações, dado que os frutos do progresso tecnológico alavancados pela industrialização eram retidos pelos detentores de capital. O debate avançaria a partir das contribuições dos teóricos dependentistas, que dialogou com a crítica produzida pelos estruturalistas e pela própria CEPAL. Ainda que com pontos em comum, são identificadas diferenças entre os dependentistas, o que leva a divisão dos autores em duas correntes⁷: a reformista e a marxista. O primeiro grupo é mais visto como um novo desenvolvimento da escola estruturalista à luz da crise da industrialização por substituição de importações (KAY, 1991). Clássicos reformistas⁸, Cardoso e Faletto (1967, p. 4) questionam a tese estruturalista da industrialização garantindo o desenvolvimento *per se*:

¿sería posible mantener la hipótesis de que faltaron condiciones institucionales y sociales que permitieran a los hechos económicos favorables expresarse en un movimiento capaz de garantizar una política de desarrollo, o había en realidad un error de perspectiva que hacía creer posible un desarrollo que económicoicamente no lo era?

A crítica à defesa estruturalista da industrialização é que essa teria uma abordagem economicista do desenvolvimento, desconsiderando aspectos políticos e sociais. Uma de suas principais contribuições é justamente a ênfase que a condição periférica não é uma condição meramente econômica e que só pode ser explicada a partir da compreensão geral do funcionamento do sistema capitalista. Cardoso e Faletto (1967) defendem a realização de uma análise integrada que responda de forma ampla as questões gerais sobre as possibilidades de desenvolvimento ou estagnação dos países latino-americanos, atentando para questões centrais acerca do seu sentido, mas, principalmente, de suas condições políticas e sociais.

⁷ Kay (1991) aponta Fernando Henrique Cardoso, Osvaldo Sunkel, Celso Furtado, Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer e Aníbal Pinto como expoentes da corrente reformista da dependência. Para Kay (1991), suas ideias estão mais próximas a uma reformulação da tese estruturalista da CEPAL à luz da crise da substituição de importações. O autor ainda destaca as obras de Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Oscar Braun, Vania Bambirra, Aníbal Quijano, Edelberto Torres Rivas, Tomás Amadeo Vasconi, Alonso Aguilar e Antonio García pela sua relevância no âmbito da teoria marxista da dependência.

⁸ Cardoso e Faletto (1967) não consideram que a condição de economia dependente seja incompatível com o desenvolvimento e cunham a expressão “desenvolvimento dependente associado”.

Essa discussão abria espaço para a leitura radical proposta pelos dependentistas marxistas, que apresentavam o entendimento de que a reprodução da dinâmica de superexploração liderada pelo capital transnacional era inerente à lógica de acumulação capitalista. Qualquer tentativa de desenvolvimento autônomo local era inviável dentro desse sistema e, nessa perspectiva, o desenvolvimento dos países centrais produzia e se alimentava do subdesenvolvimento periférico (FRANK, 1973). Posto isso, o reformismo industrialista proposto pelos estruturalistas era considerado ingenuidade e mera ilusão:

Em outros termos, é a partir de então⁹ que se configura a dependência, entendida como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo marco as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência (MARINI, 1973, p. 4).

Os limites endógenos do processo de substituição de importações – necessidade de capital e tecnologia – eram agravantes da condição de dependência da periferia. Assim, Marini (1974) entende que o capital externo nunca poderia ser visto como uma maneira de superação dos obstáculos locais ao desenvolvimento, mas como resultado de novas necessidades espoliativas do capitalismo central. O autor descreve o que considera uma das características básicas da industrialização dependente a nível global:

Reorienta hacia el sector industrial de esos países el capital extranjero, en virtud de las elevadas cuotas de plusvalía que allí se presentan, así como de la posibilidad que ofrece a los países avanzados de exportar hacia ellos ya no sólo bienes de consumo corriente, sino también bienes intermedios y de capital (MARINI, 1974, p. 7-8).

As críticas dependentistas contribuíram para a reflexão e para o avanço do pensamento estruturalista, influenciando as formulações feitas por pesquisadores e, também, dentro da própria CEPAL. As novas elaborações deram centralidade ao conceito de desenvolvimento e nova análise à relação centro-periferia, agora imbuída das dimensões sociológicas e políticas, destacando o papel do poder e da dominação. A multidisciplinaridade do conhecimento enriqueceu a análise da economia política periférica instituindo o desenvolvimento de uma sociologia política de dominação, referencial analítico capaz de aumentar a compreensão acerca dos obstáculos ao desenvolvimento sob ótica sistêmica e assumidas as especificidades históricas regionais (GRACIARENA, 1967 *apud* BRANDÃO *et al.*, 2018).

⁹ A partir da divisão internacional do trabalho.

Representando a evolução do pensamento estruturalista cepalino revigorado pelas críticas, Pinto (1970) aponta que apesar do crescimento industrial, desequilíbrios externos e heterogeneidades estruturais foram potencializadas nos níveis econômicos e sociais. Ou seja, a industrialização não era naturalmente homogeneizadora como se esperava, dado o que se observava nas economias centrais desenvolvidas, em que os níveis de produtividade dos diferentes setores se mostravam semelhantes¹⁰. A heterogeneidade estrutural das economias periféricas se dá entre o setor industrial intensivo em capital e o setor agrário e rural, em que o primeiro seria moderno e o segundo atrasado, representando o dualismo das economias periféricas. Nesse sentido, o argumento dualista alega que o complexo industrial com intensidade de capital e maior produtividade, a despeito de estar geograficamente e politicamente dentro de um país, economicamente faz parte do sistema capitalista central. Dessa maneira, estrutura econômica e as conflitantes relações sociais e de poder estavam no cerne do debate sobre desenvolvimento no pensamento estruturalista.

2. Neoestruturalismo: a “Nova CEPAL” a partir do Consenso de Washington

No contexto internacional, a agenda neoliberal ganhou força e foi mundialmente institucionalizada a partir do Consenso de Washington, uma recomendação internacional elaborada em 1989 que buscava difundir a conduta econômica neoliberal com a intenção de combater as crises e a miséria dos países subdesenvolvidos, sobretudo os da América Latina. As diretrizes do Consenso de Washington, ancoradas nas premissas do Novo Consenso Macroeconômico, alicerçaram o Plano Brady, 1992, alternativa adotada para a solução da crise da dívida externa nos países latino-americanos. As dez regras apresentadas ficaram conhecidas por terem se tornado a base do neoliberalismo nos países subdesenvolvidos, uma vez que depois do Consenso de Washington, os Estados Unidos (EUA) e, posteriormente, o Fundo Monetário Internacional (FMI) adotaram as medidas recomendadas como obrigatórias para fornecer ajuda aos países em crises e negociar as dívidas externas. A adesão ao programa de renegociação da dívida estava condicionada à implementação de reformas como privatizações, abertura comercial e liberalização financeira pelos países da região, o que marcou a transição para o período de hegemonia neoliberal na América Latina. Dado o viés prático da CEPAL, comprehende-se por que a teoria e a pesquisa desenvolvidas pela instituição não foram homogêneas ao longo do período de atuação, adaptando-se às conjunturas econômicas e aos novos desafios enfrentados pelas economias latino-americanas.

¹⁰ A tabela consta em Pinto (1970, p. 86).

Bielschowsky (1998) divide a produção teórica da Comissão em cinco blocos de aproximadamente dez anos cada: i) 1950: industrialização e substituição de importações; ii) 1960: reformas para desobstruir a industrialização; iii) 1970: reorientação dos estilos de desenvolvimento para a homogeneização social e industrialização pró-exportadora; iv) 1980: superação do problema do endividamento externo mediante o “ajuste com crescimento”; e v) 1990: transformação produtiva com equidade. Sobre essa divisão com diferentes enfoques para determinados períodos, Bielschowsky (1998, p. 22) argumenta:

Hay que señalar que la clasificación de las tesis y reflexiones según los “planos” del análisis no significa falta de unidad de pensamiento: los diferentes planos y las diferentes tesis están perfectamente “amarradas” por el método histórico-estructuralista y por las ideas-fuerza que determinaron la producción de las tesis en cada período.

Apesar da defesa de Bielschowsky da unidade do pensamento cepalino ao longo de seus diferentes planos e teses, justificada pela manutenção do método histórico-estrutural, a década de 1990 é considerada por críticos como o ponto de inflexão de rumos¹¹ da CEPAL devido à implementação de um novo programa elaborado para superar o paradigma estruturalista original no qual se inspirava. Em face do novo contexto, o documento intitulado “*Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe*” (TPE), publicado pela CEPAL em 1990, elabora uma proposta que gira em torno da transformação das estruturas produtivas da região aliada a progressiva equidade social.

Ao analisar os dados de crescimento econômico e equidade social, Fernando Fajnzylber, principal expoente da organização do TPE, alega que alguns países latino-americanos lograram sucesso em alcançar crescimento do PIB superior à 2,4%¹² entre 1965 e 1984, ao passo que outros conseguiram atingir suposta equidade¹³ (FAJNZYLBER, 1990). A despeito disso, de acordo com os parâmetros definidos no trabalho, nenhum país da América Latina pertence ao grupo dos países que conseguiram crescer economicamente com equidade social, dando origem ao termo “conjunto vazio”.

¹¹ O termo “inflexão de rumos” é utilizado por Carcanholo (2008) para avaliar a criticidade do pensamento cepalino, debate que será explorado na seção 4. Aqui, o termo refere-se à superação do estruturalismo pela Comissão e consolidação da nova agenda neoestruturalista.

¹² Fainzylber (1990) toma como referência o crescimento observado nos países industrializados para o mesmo período.

¹³ Fajnzylber (1990, p. 11) define equidade como “a relação entre a renda dos 40% da população com renda mais baixa e os 10% da população com renda mais alta. Essa relação, nos países avançados, atingia uma média de 0,8 no fim da década de 1970 e início da de 1980, isto é, os 40% da população de renda mais baixa tinham uma receita equivalente a 80% da obtida pelos 10% de renda mais alta. Suponhamos que, na América Latina, a linha divisória entre os países que conseguiram maior e menor equidade seja definida por essa mesma relação, mas com um valor de 0,4, isto é, metade do que é observado nos países industrializados”.

O novo rumo do ideário cepalino é teoricamente constituído pelo pensamento neoestruturalista, que passa a ser a agenda de pesquisa da instituição. Dessa maneira, faz-se necessário demarcar os pilares centrais do novo marco teórico pela ótica dos próprios autores.

Entendido como origem do neoestruturalismo (BÁRCENA; PRADO, 2015, p. 20), o documento TPE (CEPAL, 1990) cunha o termo “década perdida” para avaliar os anos 1980 e assume uma série de desafios a serem enfrentados pelos países latino-americanos no início dos anos 1990, como estabilizar a economia, modernizar o setor público, adequar a composição das exportações para melhor inserção no mercado internacional, entre outros:

A superação da crise traz implícito um extraordinário acúmulo de exigências. Apenas a título ilustrativo, é preciso, por um lado, fortalecer a democracia e, por outro, ajustar as economias, estabilizá-las, incorporá-las numa mudança tecnológica mundial intensificada, modernizar os setores públicos, aumentar a poupança, melhorar a distribuição de renda, implantar padrões mais austeros de consumo, e fazer tudo isso no contexto de um desenvolvimento sustentável em termos ambientais (CEPAL, 1990 [2000], p. 892).

Dadas as pressões conjunturais, o documento dá mais ênfase aos ajustes macroeconômicos de curto prazo em detrimento dos desequilíbrios estruturais no horizonte do longo prazo. Apesar das dificuldades, alega-se que existem vias efetivas para superação dos obstáculos. Para isso, o trabalho expõe critérios que fundamentam a proposta, as diretrizes para a concepção de políticas e a base institucional necessária para sua implementação. Nesse sentido, o documento apresenta a visão a respeito da relação com os mercados internacionais como um dos critérios prioritários para o sucesso da proposta:

Os esforços [...] só renderão frutos, como já foi indicado, num contexto externo de condições minimamente favoráveis em questões vitais, como o financiamento em geral (e, mais especificamente, o que concerne a uma solução do problema da dívida externa), o intercâmbio comercial e a transferência de tecnologia e conhecimentos. Com isso, formula-se com maior vigor e de maneira mais prioritária o tema da necessidade da cooperação econômica internacional (CEPAL, 1990 [2000], p. 893).

A Nova CEPAL, portanto, não apenas considera a cooperação internacional com os países centrais viável, como também coloca a pauta como necessária para a periferia. Ademais, a noção de desenvolvimento para dentro através do fortalecimento do mercado interno é substituída pela ideia de desenvolvimento para fora: “*en general, prima en la región la idea de que en la etapa actual se requiere que las unidades productivas se expongan cada vez más a la competencia externa*” (CEPAL, 1996 [1990], p. 88). Para isso, a CEPAL propõe, de forma inédita, uma política de liberalização comercial moderada, compatível com algum grau de intervenção estatal que seja capaz de promover as exportações, por exemplo:

Tendência para uma baixa proteção, pouca dispersão e ausência de restrições quantitativas. Proteção seletiva e temporal aos novos setores portadores de progresso técnico. Uso de mecanismos compensatórios em casos restritos. Critério de neutralidade pactuado em matéria tarifária e cambial. Sistema integrado de fomento à exportação de manufaturados (CEPAL, 1990 [2000], p. 906).

No que diz respeito às diretrizes, a CEPAL entende que a transformação produtiva exige não apenas um ambiente macroeconômico apropriado e estável, mas também a combinação do manejo de políticas econômicas com políticas setoriais de curto e longo prazos. Nesse aspecto, o documento defende uma nova forma de interação entre Estado e mercado, de tal sorte que o papel do Estado parece ficar reduzido à mediação dos agentes privados:

Além disso, precisará de mudanças institucionais com orientações estratégicas também de longo prazo, nas quais se possa basear uma nova forma de interação entre os agentes públicos e privados, como via inescapável para atingir a eqüidade e a harmonia social. Na verdade, tal interação é vista como parte de um novo relacionamento global entre o Estado e a sociedade civil (CEPAL, 1990 [2000], p. 896).

Sobre o contexto institucional, o documento aponta que a formulação e a aplicação de estratégias e políticas econômicas terá que ocorrer num contexto democrático, pluralista e participativo. A CEPAL defende que deve haver uma composição de interesses comuns entre o Estado e os principais agentes políticos e sociais para, a partir disso, legitimar mecanismos e ações que gerem comportamentos convergentes:

O estilo da intervenção estatal deverá ser reformulado em relação às décadas anteriores. [...] Convém agora deslocar essas prioridades para o fortalecimento de uma competitividade baseada na incorporação do progresso técnico e na evolução para níveis razoáveis de equidade. Isso não significa, necessariamente, aumentar nem diminuir o papel da ação pública, mas aumentar seu impacto positivo na eficiência e na eficácia do conjunto do sistema econômico (CEPAL, 1990 [2000], p. 898).

O papel do estado de criar um ambiente institucional adequado para o melhor funcionamento dos mercados, além da defesa da liberalização da regulamentação e das privatizações de empresas públicas, em pouco se difere da agenda neoliberal e das diretrizes do Consenso de Washington. Além disso, o documento defende maior presença privada e estrangeira em setores que no passado eram considerados exclusivos da ação pública:

Los problemas financieros mencionados pusieron en evidencia carencias o dispéndios preexistentes, y muchas veces, también, la importancia crítica de reformar y modernizar el sector público y fortalecer la capacidad de gobernar del Estado. Las principales opciones para conseguirlo fueron liberalizar la reglamentación, licitar franquicias y especialmente privatizar empresas públicas (CEPAL, 1990 [1996], p. 37).

A respeito da adaptação teórica do neoestruturalismo ao novo contexto econômico mundial, a CEPAL publicou, em 2015, um livro intitulado “*Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*”, organizado por Alicia Bárcena e Antonio Prado, secretária executiva e ex-secretário adjunto da CEPAL, respectivamente. Bárcena (2015) alega que, frente as crises econômicas e financeiras enfrentadas em 2008-2009 em âmbito mundial e a crise da Zona do Euro em 2009-2013, o pensamento econômico convencional dominava não apenas a pesquisa e o ensino acadêmico de forma quase unilateral, como também era hegemônico na política econômica internacional há mais de três décadas. Entendendo a implementação das políticas de ajuste estrutural na década de 1980 como fracasso e as experiências de desenvolvimento no sudeste asiático como bem-sucedidas, Bárcena (2015, p. 14) alega que estava aberto o espaço para paradigmas alternativos – heterodoxos – como o desenvolvimento da nova corrente neoestruturalista cepalina:

La corriente neoestructuralista se presentaba no solo como paradigma alternativo al ajuste neoliberal, sino también como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspiraba. Se trataba de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Para los neoestructuralistas, y los estructuralistas, los principales problemas económicos de América Latina y el Caribe no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica o a imperfecciones del mercado, sino que son más bien de carácter solo endógeno y estructural y de origen histórico.

Nota-se que, apesar da corrente se apresentar como alternativa ao neoliberalismo e entenderem a origem dos problemas latino-americanos como de caráter endógeno, estrutural e histórico, também ressaltam que a teoria foi adaptada aos novos tempos. Nos parágrafos seguintes ao citado, Bárcena (2015, p. 14-15) apresenta uma pequena amostra do que significa o “paradigma estruturalista adaptado”:

En el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas se encuentra la acción del Estado en el marco de una renovada ecuación con el mercado y la sociedad [...] Se destaca también la importancia de establecer pactos en el marco de una renovada articulación entre el Estado, el mercado y la sociedad.

Na introdução do livro, Bárcena e Prado (2015) alegam que o neoestruturalismo ampliou o marco estruturalista e seu objeto de análise, além de ter refinado seu enfoque metodológico e empírico ao integrar considerações sobre questões fiscais, liquidez e regulação do balanço de pagamentos e controle da conta de capitais. Bárcena, Bielschowsky e Torres (2018) entendem que a etapa do pensamento cepalino marcado pelo neoestruturalismo se baseia nas mesmas três características básicas do estruturalismo clássico identificadas por Octávio Rodríguez (1980), proeminente intelectual cepalino. Tais características são: i) diversidade produtiva/exportadora escassa e inadequada; ii) heterogeneidade estrutural, grande diferença de produtividade entre os setores; e iii) instituições pouco eficazes para as tarefas do desenvolvimento (RODRÍGUEZ, 1980).

Desde 2000, o neoestruturalismo se desenvolve em torno de quatro grandes temas: i) macroeconomia e finanças; ii) comércio internacional; iii) desenvolvimento social; e iv) sustentabilidade ambiental. Bielschowsky (2009, p. 174) caracteriza o programa como “*heterodoxo en materia macroeconómica, desarrollista en cuanto a asignación de recursos e intervención del Estado, universalista en el campo social y conservacionista en materia ambiental*”. Tendo em vista o posicionamento da Comissão e de seus pesquisadores, a próxima seção discutirá se o arcabouço teórico neoestruturalista desenvolvido pela “Nova CEPAL” pode ser considerada uma corrente alternativa à ortodoxia neoliberal.

3. Limites e críticas ao pensamento neoestruturalista: manutenção dos pilares do pensamento crítico histórico-estrutural?

A CEPAL atingiu sua distinção e auge no momento de pós-guerra a partir da contribuição inquestionável das análises de autores como Raúl Prebisch, Celso Furtado e Aníbal Pinto. Antes de analisar o debate a respeito da agenda da Nova CEPAL enquanto abordagem crítica e alternativa ao neoliberalismo, é importante ressaltar que, no plano acadêmico, a CEPAL dos estruturalistas clássicos não negava totalmente a teoria ortodoxa (ver nota de rodapé nº 3). À lá Keynes, Prebisch entendia o arcabouço neoclássico como um caso particular da economia e que a sua falha é atribuir um caráter geral ao que é circunscrito. Sendo assim, não aplicável à realidade da América Latina. Para ambos, a abordagem marginalista e o arcabouço do *mainstream* representaram a base de suas formações enquanto economistas. Ainda assim, o programa da CEPAL até a década de 1980 se apresentava como alternativa à agenda liberal e crítica ao conservadorismo da ortodoxia econômica, tema abordado na segunda seção. Desde a década de 1990, entretanto, a produção da Comissão argumenta sobre a insuficiência do estruturalismo em pensar questões a partir do novo contexto do capitalismo mundial, o que vai justificar o surgimento de uma nova agenda, tratada pela CEPAL como uma atualização teórica e política para adequação aos “novos tempos”.

3.1. Neoestruturalismo: atualização estruturalista ou adaptação neoliberal?

A fim de lançar luz à compreensão do debate à época, o Quadro 1, adaptado do trabalho de Leiva (2008b), apresenta uma comparação sintética entre o estruturalismo clássico, o neoliberalismo e o neoestruturalismo latino-americano:

Quadro 1: Estruturalismo, neoliberalismo e neoestruturalismo

Paradigma	Estruturalismo (1950-1970)	Neoliberalismo (1973-presente)	Neoestruturalismo (1990-presente)
Lema	Mudança estrutural	Ajuste estrutural	Transformação produtiva com equidade social
Objetivo	Modernização via industrialização	Modernização via privatização	Modernização via internacionalização
Visão do desenvolvimento	Exige desejo político explícito e intervenção estatal racionalizada através do planejamento	Resultado espontâneo das forças de mercado e da livre flutuação dos preços como mecanismo alocativo	Processo deliberado em que a energia social e política estão focadas em apoiar a orientação exportadora para acessar de forma dinâmica os fluxos econômicos internacionais
Agente chave do desenvolvimento	Estado	Mercado	Progresso técnico resultado da inserção dinâmica na economia mundial
Obstáculos	Legado histórico de relações de poder e instituições que corroem o sistema de preços e mercado internacional que reproduz as assimetrias centro-periferia	Políticas domésticas equivocadas que prejudicam a alocação de mercado: estratégia de crescimento “para dentro”, sobrevalorização cambial, Estado protecionista, papel do Estado que sufoca a iniciativa privada	Padrão da inserção internacional: aparato produtivo descoordenado que prende o país no caminho da competição via mão de obra barata e desvalorizações cambiais em vez de promover o aumento da produtividade e a inovação
Papel do Estado	Reformas estruturais, orientar a acumulação de capital, desenvolver setores industriais chave, proteger a economia das flutuações externas	Prover as condições mínimas para o funcionamento do mercado: propriedade privada, garantir contratos, manter a ordem, disponibilizar dados, seguridade social limitada	Promover o consenso político e social; Aumentar a competitividade das exportações (parcerias público-privadas); Facilitar adaptabilidade e qualificação da força de trabalho; Produzir coesão social
Conflito Social	Estado absorve politicamente a pressão do conflito entre os grupos sociais para regular as variáveis econômicas	Repressão para desarticular atores sociais e coletivos; Efeito <i>trickle-down</i> ; Subsídios direcionados	Canalizar/subordinar o conflito social para o objetivo comum que é a inserção na economia mundial; Estimular o capital social; Linkar a sociedade civil a orientação exportadora
Conclusão	Economia é subordinada à política	Política é subordinada à economia	Espaço político e cultural é moldado pelas necessidades da globalização.

Fonte: adaptado de Leiva (2008b, p. 4-5).

A partir da sintetização proposta no Quadro 1, entende-se que seria não apenas incorreto, como também leviano, considerar os programas neoestruturalista e neoliberal como duas versões de uma proposta essencialmente igual. A diferença principal reside na visão de desenvolvimento e na determinação do agente-chave para concretizá-lo. Nesses pontos, a posição da agenda neoliberal se assemelha ao *laissez-faire*, enquanto no programa neoestruturalista o Estado se apresenta como mediador dos agentes privados. Ainda que as posições sejam distintas, ao retirar do Estado seu papel

ativo e central no processo de desenvolvimento e reduzir sua atuação a “promover o consenso político e social”, a atualização neoestruturalista se aproxima mais de uma adaptação da defesa do livre mercado neoliberal do que uma continuidade do pensamento estruturalista clássico.

Em defesa do caráter crítico e alternativo do pensamento da Nova Cepal, a resenha introdutória ao volume comemorativo aos cinquenta anos da CEPAL, assinada por Ricardo Bielschowsky (2000, p. 63), ilustra a conciliação do novo programa neoestruturalista com o neoliberalismo econômico hegemonic à época:

O “neoestruturalismo” cepalino recupera a agenda de análises e políticas de desenvolvimento, adaptando-a aos novos tempos de abertura e globalização. [...] A implantação de reformas suscita entusiasmo e apreensões, expressos em acalorado debate ideológico, frequentemente polarizado. A CEPAL dos anos 1990 logrou posicionar-se com grande habilidade entre dois extremos. Não colocou-se contra a maré das reformas, ao contrário, em tese tendeu a apoiá-las, mas subordinou sua apreciação do processo ao critério da existência de uma “estratégia” reformista que pudesse maximizar seus benefícios e minimizar suas deficiências a médio e longo prazos.

Quando o autor alega que o neoestruturalismo está entre os dois extremos, nota-se a intenção de se opor totalmente à agenda neoliberal, mas sim o objetivo de suavizá-la e torná-la mais palatável. Assim como Bielschowsky no trecho citado, Bárcena (2015, p. 14) utiliza as mesmas palavras para defender a agenda neoestruturalista como uma adaptação programática para enfrentar os “novos tempos” de abertura econômica e globalização. Ao analisar seus condicionantes, entende-se que tal adaptação desconsidera questões centrais presentes no estruturalismo clássico, de tal forma que parece mais uma adaptação com o intuito de dialogar com a agenda neoliberal em seus termos.

Nesse sentido, outros dois pontos relevantes devem ser observados na síntese da Tabela 1. O primeiro diz respeito à estrutura econômica e a relação centro-periferia. A preocupação com o ingresso nos fluxos econômicos internacionais e o entendimento de que a disseminação do progresso técnico nas economias latino-americanas e caribenhias esteja ligada à dinâmica de inserção nos mercados internacionais, deixando de lado a contribuição dependentistas, como também a ideia de coevolução entre desenvolvimento central e subdesenvolvimento periférico. O programa neoestruturalista apostava numa relação cooperativa e harmoniosa com os países centrais desenvolvidos.

O segundo se refere às relações sociais e de poder conflitantes. Ao defender a modernização econômica via internacionalização e entender o espaço político e social como moldado pelas necessidades da globalização, o programa neoestruturalista desconsidera a análise crítica da economia política. Ao excluir as relações de poder da análise, o debate passa a se resumir à escolha da política econômica “certa”, de tal forma que a sua implementação adequada conduziria a economia ao nirvana

do desenvolvimento. Em linha, Brandão *et al.* (2018) entendem que a análise das relações de poder que mediam os vínculos entre o centro e a periferia estão ausentes na atualização neoestruturalista.

Segundo Ramos (1997), publicado pela *Revista de la CEPAL*, a diferença central entre o estruturalismo clássico e o neoestruturalismo diz respeito à orientação do desenvolvimento, enquanto a primeira defendia o “desenvolvimento para dentro”, a última defende o “desenvolvimento para fora”, em linha com a liberalização e ampliação dos mercados mundiais na década de 1990 e com a agenda neoliberal. Se a partir da contribuição dependentista o capital estrangeiro jamais poderia ser visto como uma saída para os estrangulamentos encontrados no processo de desenvolvimento latino-americano, no neoestruturalismo a cooperação e a tentativa de uma comunhão de interesses nas relações exteriores passam a ser questão-chave do programa. A diferença atribuída por Ramos (1997) entre o neoestruturalismo e o neoliberalismo, portanto, estaria no papel do Estado: ativo para a Nova CEPAL, passivo para a ortodoxia. Por mais que a CEPAL alegue que o Estado carrega um papel ativo na corrente neoestruturalista, a literatura original publicada pela Comissão mostra que o Estado foi reduzido de planejador para simples mediador dos agentes privados. Carcanholo (2008, p. 139) tece críticas nesse sentido:

O neoliberalismo defenderia a passividade deste frente aos sinais de mercado, enquanto o Estado da Nova CEPAL seria ativo. Mas, o que se entende por Estado ativo? Não se trata mais de direcionar, planejar, implementar uma política econômica que contrarie os sinais do mercado, mas de um Estado que regule os mercados, no sentido que garanta o melhor ambiente institucional para as decisões privadas, a livre iniciativa e o estímulo à concorrência, ou seja, permita ao mercado a primazia na definição do desenvolvimento. Se isto é um papel ativo para o Estado, dentro do neoestruturalismo, o que restaria para diferenciarlo do pensamento ortodoxo neoliberal?

Conforme posto anteriormente, a CEPAL é composta por uma gama de pesquisadores de diversas vertentes e não apresenta uma visão homogênea. Ademais, entende-se que por ser uma Comissão com viés prático, a necessidade de atualização e de adaptação do programa de orientação de política conforme a conjuntura é vital. Ainda assim, ao abandonar a análise crítica das relações do sistema centro-periferia, a Nova CEPAL lançou mão de suas mais importantes características históricas. Crespo (2017, p. 28) interpreta que houve uma virada tecnocrática desde a perspectiva histórico-estrutural que resultou no reducionismo desta à macroeconomia do setor externo:

A partir de la década de 1980 el estructuralismo se fue alejando de sus ramificaciones intelectuales originales, más amplias y profundas. Dejó de ser cuerpo teórico destinado a pensar América Latina em perspectiva histórica para transformarse en un conjunto de intuiciones macroeconómicas cada vez más resbaladizo y alejado de sus pretensiones originales.

A despeito disso, o que se observa no programa neoestruturalista é uma negação dessa realidade ao procurar crer que foi a ordem internacional que se transformou em tal magnitude que as antigas contradições, hierarquias e antagonismos globais já não existem mais. Osório (2004, p. 162) observa que o sistema mundial capitalista figura como questão secundária no neoestruturalismo e que, no máximo, é tido como importante no passado: “*no hay atención para mostrar sus efectos en términos de reproducir desarrollo y subdesarrollo. [...] La idea de una totalidad mundial integrada y con legalidades que gestan desarrollo y subdesarrollo ha desaparecido*”.

3.2. A reflexão de Prebisch em 1981 e a atualização neoestruturalista: caminhos divergentes

Um importante elemento de análise para ilustrar os rumos da Nova CEPAL é analisar o distanciamento do neoestruturalismo da reflexão crítica feita por Prebisch em “*Capitalismo periférico, crisis y transformación*” (1981), em que o autor estabelece uma espécie de diálogo com sua obra de 1949 ao fazer uma análise de sua trajetória e uma releitura de questões fundamentais concernentes ao desenvolvimento latino-americano. O autor alega que, diferentemente da sua ideia original industrializante, há falhas no modelo capitalista imitativo e que desvaneceu o mito de que a América Latina poderia se desenvolver a imagem e semelhança dos países centrais. Nesse sentido, Prebisch (1981) identifica a importância das relações sociais de poder e dominação inerentes ao sistema capitalista, tanto no âmbito interno quanto externo:

El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia. Pero no para desarrollarla. [...] El capitalismo periférico se basa fundamentalmente en la desigualdad. Y la desigualdad tiene su origen en la apropiación del excedente económico que captan principalmente quienes concentran la mayor parte de los medios productivos. (PREBISCH, 1981, p. 14-15)

Ademais, diferentemente do preconizado pela Nova CEPAL, Prebisch (1981, p. 15) critica a possibilidade de desenvolvimento para fora ao passo que aponta que as contradições na relação com os países desenvolvidos agravam as consequências dessa relação díspar:

Muy serias contradicciones cuyas consecuencias se agravan por la flagrante incongruencia en las relaciones con los países desarrollados. Éstos se articulan cada vez más a la sociedad privilegiada de consumo; y por el carácter centrípeto de su dinámica, además de diversas restricciones, dificultan el desarrollo hacia afuera de la periferia.

O autor não apenas reafirma a validade e vigência do conceito de centro-periferia – deixado de lado pelo neoestruturalismo –, como também defende que este seja enriquecido mediante a introdução de consequências importantes a respeito da hegemonia dos centros. Nesse sentido, Prebisch (1981, p. 31) entende que “engolir” as teorias impostas pelo centro é mais uma maneira de reprodução do capitalismo imitativo e critica duramente a adaptação destas para o caso periférico sem considerar as grandes diferenças estruturais para com os países centrais:

Ese afán nuestro de engullir las teorías de los centros – según la feliz expresión de Gurrieri – es otra de las manifestaciones de nuestro capitalismo imitativo y de nuestro afán de desarrollarnos a imagen y semejanza de aquellos. Se toman esas teorías como verdad revelada sin reflexionar en las grandes diferencias de estructura social entre centros y países periféricos. Y se propagan en estos últimos lo que en aquellos corresponde a una estructura muy avanzada. Se propagan las técnicas, las formas de consumo y otras formas culturales, las instituciones, las ideas y las ideologías.

A partir do trecho citado observa-se que o distanciamento do pensamento de Raúl Prebisch e da Nova CEPAL é de tal dimensão que a crítica feita pelo autor poderia ser perfeitamente direcionada ao programa neoestruturalista. As trajetórias se afastaram de tal forma que, enquanto Prebisch refletia a respeito da trajetória de seu pensamento e aprofundava suas críticas em relação à condição de dependência e subdesenvolvimento periférico, a CEPAL preparava um novo arcabouço teórico se distanciando da análise crítica que marcou sua produção intelectual e programa prático por décadas. A respeito disso, Almeida Filho (2003, p. 118) analisa o diferente direcionamento das produções intelectuais de Prebisch e Fajnzylber:

[...] (as produções) seguem direções distintas. Estamos sugerindo, ainda, que a “trajetória” de Prebisch é mais fiel às preocupações que deram origem à Escola Cepalina [...] Trata-se ainda de incluir aspectos geopolíticos na análise do desenvolvimento. Fajnzylber, ao contrário, procura enfatizar equívocos internos na condução das políticas econômicas locais.

Analizar o diálogo de Prebisch consigo mesmo, a partir dos seus textos de 1949 e 1981, nos permite observar a reflexão do autor e inclusive uma autocrítica, a destacar a crítica ao “capitalismo imitativo”. Foi superada por Prebisch, portanto, a ideia do etapismo e do suposto atraso das economias latino-americanas, evidenciando que o planejamento industrializante de fato se mostrou insuficiente para lograr o desejado desenvolvimento. Mais importante que isto, os anos finais da trajetória do pensamento de Prebisch ilustram que a constante necessidade de reformulação do programa cepalino não necessariamente conduziria ao que veio a se tornar a Nova CEPAL. À época da consolidação do neoestruturalismo, Prebisch enxergava uma acentuação dos antagonismos entre o centro e a periferia, ao passo que a nova linha de pensamento da Comissão reduzia – quiçá eliminava – as reflexões

oriundas desse conceito e inclusive substituindo os termos utilizados pela inofensiva noção “Norte/Sul”. O novo contexto mundial e a maior sofisticação das relações no sistema capitalista de fato exigiam um maior aprofundamento e reformulações no debate original estruturalista, o que, por sua vez, não significa desconsiderar suas principais virtudes como o sistema centro-periferia.

Ao negar a condição periférica da região, o pilar elementar do estruturalismo, a CEPAL acabou por ceder aos dispositivos conceituais do centro. Leiva (2008, p. 27) ilustra o descarte do modelo centro-periferia como “jogar a criança fora com a água do banho” e, assim, desconsidera importantes mecanismos de compreensão da realidade latino-americana. A respeito disso, Almeida Filho e Corrêa (2011, p. 23) entendem que a CEPAL perdeu a capacidade de se inserir no debate como uma escola de pensamento por estar cada vez mais institucionalizada¹⁴ como organização multilateral no âmbito das Nações Unidas¹⁵. Assim, suas proposições são as mesmas que norteiam as demais organizações que possuem missões institucionais ligadas ao desenvolvimento:

O sentido da “governança global” é de uma institucionalidade de suporte ao processo de desenvolvimento capitalista, portanto o de uma ação integrada em favor da acumulação global. A “institucionalidade” teria assim força suficiente para intervir na dinâmica de cada um dos órgãos multilaterais que compõem o esquema da ONU.

Por operar nos termos tradicionais de uma organização multilateral, a institucionalidade requerida inclui regras de atuação que são incompatíveis com uma escola de pensamento de vanguarda. Dessa maneira, o programa neoestruturalista acabou por abandonar o caráter interdisciplinar e original de sua análise, subjugando peculiaridades históricas e estruturais da região em uma tentativa de importação de modelos do centro através de integração via mercado e cooperação internacional.

¹⁴ Almeida Filho e Corrêa (2011) entendem que a governança das Nações Unidas era incipiente nos anos 1950. A missão institucional da CEPAL foi atualizada em 1996, determinando que a Comissão se estabelecesse como encarregada de colaborar com seus Estados-membros na análise integral dos processos de desenvolvimento.

¹⁵ Assim como o Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio e outras quatro comissões econômicas regionais.

Conclusão

A contraposição das teses analisadas ao longo do trabalho apresentou argumentos que, por um lado, entendem que a agenda da Nova CEPAL é apenas uma atualização do programa cepalino original e se mantém crítico e alternativo ao receituário neoliberal conservador, ao passo que os críticos do programa alegam que o neoestruturalismo é uma adaptação ao neoliberalismo, oriundo do arcabouço teórico da ortodoxia econômica.

Ao longo de várias décadas o pensamento produzido pela CEPAL assumiu papel de vanguarda e representou uma importante contribuição crítica e original a respeito do desenvolvimento econômico e social da América Latina. É importante ressaltar que o estruturalismo clássico cepalino, apesar de combater e propor alternativas ao pensamento liberal, nunca propôs o rompimento com os marcos estruturais do sistema capitalista. A despeito de possíveis críticas, a CEPAL clássica se opunha à ortodoxia neoclássica e reconheceu, a partir de um pensamento inovador, a condição periférica, dependente e subdesenvolvida do continente latino-americano.

Posto isso, diferentemente do que defendem os pesquisadores ligados à CEPAL, entende-se que a nova agenda da Comissão, introduzida na década de 1990 e ainda vigente, não se apresenta como uma atualização da teoria estruturalista, mas, sim, como uma mudança de perspectiva de atuação e posicionamento da agência. O programa neoestruturalista representa a ruptura da CEPAL com seus principais preceitos de pensamento crítico para a introdução de uma adaptação para a América Latina do receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington. É importante ressaltar que a análise da obra de Prebisch nos anos finais de sua carreira aponta que a necessária atualização para “adaptar-se aos novos tempos”, conforme defendido pela Comissão, não necessariamente levaria o pensamento cepalino ao descolamento em relação as origens.

A assunção do neoliberalismo e a hegemonia do arcabouço teórico proposto pela corrente neoclássica impuseram sérias restrições ao pensamento econômico latino-americano. A resposta do continente ao novo momento do capitalismo mundial foi de retrocesso em suas análises estruturais, principalmente em espaços institucionalizados como a CEPAL. Nesse contexto, desde os anos 1980 a instituição se afastou de sua perspectiva original de análise dos problemas concernentes ao desenvolvimento econômico da América Latina, que outrora levava em conta aspectos estruturais e de longo prazo, ao debate conjuntural do curto prazo, descartando pontos chave da sua antiga visão sistêmica como a relação centro-periferia e os problemas inerentes às restrições externas ao crescimento. Mesmo que pesquisadores influentes da instituição como Alicia Bárcena e Ricardo

Bielschowsky entendam que Transformação Produtiva com Equidade tenha sido uma agenda de atualização do estruturalismo original e elaborada para se apresentar como alternativa à hegemonia neoliberal, o documento não apresenta as características centrais do pensamento estrutural.

A nova conjuntura trouxe transformações nas relações sociais de produção e também no que diz respeito ao sistema centro-periferia. Não deixaram de existir, entretanto, os mecanismos reprodutores da condição de subdesenvolvimento e dependência, mas sim se apresentam de diferentes formas e o debate precisaria avançar para compreendê-las. Contudo, o que se observou a partir do surgimento do neoestruturalismo não foi um aprofundamento e sofisticação do pensamento econômico latino-americano. Contrariamente, o debate perdeu sua capacidade crítica e regrediu. Dessa maneira, entende-se que o programa neoestruturalista representa um grande retrocesso no pensamento crítico latino-americano, do poder analítico original da condição periférica e subdesenvolvida e uma redução do método histórico-estrutural à domesticação imposta pelas teorias produzidas pelo centro.

Referências

ALMEIDA FILHO, N. O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da CEPAL dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção. **In:** Liberalização econômica e desenvolvimento. São Paulo: Futura, p. 100-123, 2003.

ALMEIDA FILHO, N; CORRÊA, V. P. A CEPAL ainda é uma escola do pensamento? **Revista de Economia Contemporânea**, v. 15, n. 1, p. 92-111, 2011.

BÁRCENA, A. I. Prólogo. **In:** *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL, p. 13-16. 2015.

BÁRCENA, A.; BIELSCHOWSKY, R.; TORRES, M. *El séptimo decenio de la CEPAL: una reseña de su producción intelectual*. **In:** *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*, p. 15-110, 2018.

BÁRCENA, A. I.; PRADO, A. *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. CEPAL, 2015.

BIELSCHOWSKY, R. *Evolución de las ideas de la CEPAL*. **Revista de la CEPAL**, n. Extraordinario, p. 21-45, octubre de 1998.

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. **In:** Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000, v. 1, p. 13-68, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. *Sesenta años de la CEPAL: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, 2009.

BIELSCHOWSKY, R. Evolução das ideias da Cepal. In: BRANDÃO, C. A. (org.). Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2018.

BRANDÃO, C. A.; FERNÁNDEZ, V. R.; BRONDINO, G. Retomar e renovar o pensamento crítico histórico-estrutural em face das transformações capitalistas do século XXI. In: BRANDÃO, C. A. (org.). Teorias e políticas do desenvolvimento latino-americano. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, 2018.

CARCANHOLO, M. Neoconservadorismo com roupagem alternativa: a Nova CEPAL dentro do Consenso de Washington. **Revista Análise Econômica**, ano 26, n. 49, p.133- 161, 2008.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Libros de la CEPAL*, n. 25. 1996.

CEPAL. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Record/CEPAL, v. 1. Rio de Janeiro, 2000.

CEPAL. Sobre a CEPAL. **Website da CEPAL**. 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0>>. Acesso em: 14 fev. 2020a.

CEPAL. Raúl Prebisch e os desafios do desenvolvimento no século XXI. **Biblioguías, website da CEPAL**. Disponível em: <https://biblioguías.cepal.org/prebisch_pt/prebisch-cepal-e-o-metodo-historico-estrutural>. Acesso em 14 de fev. 2020b.

COLISTETE, R. P. O Desenvolvimentismo Cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. **Estudos Avançados**. v.15, n. 41, p. 21-34, 2001.

CRESPO, E. *La declinación del estructuralismo latino-americano. In: MEDICI, F. (org.). Discusiones sobre el tipo de cambio: el eterno retorno de lo mismo. Moreno (Argentina): UNM Editora*, 2017.

FAJNZYLBER, F. *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío” - comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cuadernos de la CEPAL*, n. 60, Rev. 1, Santiago de Chile, 1990.

FALETTO, E; CARDOSO, F. H. *Dependencia y desarrollo en América Latina (Ensayo de interpretación sociológica). Instituto de Estudios Peruanos*, Lima, marzo de 1967.

FRANK, A. G. *América Latina; subdesarrollo o revolución*. México: Ediciones Era, 1973.

GRACIARENA, J. *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina. Biblioteca América Latina. Serie menor; 5. Buenos Aires: Paidos*, 1967.

KAY, C. *Teorías latinoamericanas del desarrollo. Nueva sociedad*, v. 113, p. 101-113, 1991.

KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money.* London: Palgrave Macmillan, 1936.

LEIVA, F. I. *Latin American neostructuralism: The contradictions of post-neoliberal development.* Minnesota: University of Minnesota Press, 2008a.

LEIVA, F. I. *Toward a critique of Latin American neostructuralism. Latin American Politics and Society*, v. 50, n. 4, p. 1-25, 2008b.

MARINI, R. M. *Dialética da Dependência. Revista Latinoamericana de Ciências Sociales, Flacso*, n. 5. Santiago de Chile, 1973.

MARINI, R. M. *Subdesarrollo y revolución.* México: Siglo XXI Editores, 1974.

OSORIO, J. *Crítica de la economía vulgar: reproducción del capital y dependencia.* México: Editora Miguel Ángel Porrúa, 2004.

PINTO, A. *Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. El trimestre económico*, v. 37(1), n. 145, p. 83-100, 1970.

PREBISCH, R. [1949]. *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Desarrollo Económico*, v. 26, n. 103, p. 479-502, 1986.

PREBISCH, R. *Capitalismo periférico: crisis y transformación.* Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

RAMOS, J. *Un Balance de las Reformas Estructurales en América Latina. Revista de la CEPAL*, n. 62, p. 15-38. Santiago, agosto, 1997.

RODRÍGUEZ, O. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL.* Ciudad de México: Siglo XXI, 1980.

A legislação para a quantidade permitida de agrotóxicos na água: os casos do Brasil e da União Europeia

The legislation for the permitted amount of pesticides in water: the cases of Brazil and the European Union

André Devecchi de Freitas¹
Josueh Estevão Bartolomeu Regino²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo comparar as legislações vigentes no Brasil com a da União Europeia, com base na Teoria da Dependência, mostrando como o sistema colônia-metrópole do período colonial está de alguma forma presente até hoje, porém, através da dependência de bens de capital, tecnologia e especificamente para este trabalho, dos agrotóxicos. A análise tem enfoque na legislação de agrotóxicos permitidos na água brasileira, em comparação a dos países europeus, e como isso impacta no meio ambiente do Brasil, poluindo rios, chuva, água para consumo humano e a biota em geral. O método utilizado foi o comparativo. Os resultados indicam que há dependência do Brasil, como país agroexportador no comércio internacional, devido a uma legislação historicamente mais flexível para as quantidades de agrotóxicos que podem ser encontradas na água, que impactam diretamente o meio ambiente e o bem-estar, podendo causar danos na saúde dos indivíduos.

Palavras-chave: Agrotóxicos, Água, Legislação, Teoria da Dependência, Meio ambiente.

Abstract: This article aims to compare the current legislation in Brazil along with the one from the European Union, based on the Theory of Dependency, showing how the colony-metropolis system of the colonial period is somehow present until today, however, through the dependence on goods capital, technology and specifically for this article, pesticides. The analysis focuses on the legislation of pesticides allowed in Brazilian water, compared to European countries, and how it impacts the Brazilian environment, polluting rivers, rain, water for human consumption and biota in general. The method used was the comparative. The results indicate that there is a Brazilian dependence as an agro-exporting country in international trade, due to historically more flexible legislation for the quantities of pesticides that can be found in water, which directly affect the environment and well-being, which can cause damage to the environment and individuals' health.

Keywords: Pesticides, Water, Legislation, Dependency Theory, Environment.

Artigo recebido em 1º/7/2020. Aceito em 3/9/2020.

¹ Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA).
E-mail: andredavecchi98@hotmail.com

² Graduando em Ciências Econômicas pela UNIPAMPA. E-mail: josueh.regino@terra.com.br

Introdução

Esse estudo compara a legislação para quantidade permitida de agrotóxicos na água no Brasil em relação à União Europeia, evidenciando os danos que essas substâncias causam nos recursos hídricos brasileiros e na saúde dos indivíduos. Essa ação mostra como o Brasil está submetido a uma condição desfavorável no sistema internacional pelo fato de ser um país agroexportador. A metodologia utilizada foi o método comparativo, via pesquisa básica descritiva e qualitativa. Sendo assim, foram analisados dados sobre a quantidade permitida de agrotóxicos na água na legislação brasileira em comparação à legislação europeia. Essa comparação se faz necessária devido ao aumento intensivo de agrotóxicos no setor de grãos do agronegócio brasileiro, cuja alavancagem se concretizou pelo aumento da demanda mundial por alimentos, o que gerou uma produção em grande escala com crescente especialização da agroindústria.

Foi utilizada a Teoria da Dependência como base de análise. Esse estudo tem como objetivo comparar a legislação para quantidade permitida de agrotóxicos na água no Brasil em relação à União Europeia, evidenciando os danos que essas substâncias causam nos recursos hídricos brasileiros e na saúde dos indivíduos. Isto explica em boa medida como o Brasil foi condicionado a ser um país agroexportador no Sistema Internacional. Nos dias de hoje, entretanto, isso ocorre no comércio internacional de forma mais sutil, pois os países são, em tese, independentes. A legislação brasileira é historicamente mais flexível para manter a dependência do Brasil como país agroexportador, enquanto a legislação europeia para a quantidade de agrotóxicos na água fica cada vez mais rígida, proibindo o uso dos venenos. Contudo, boa parte da produção agrícola brasileira é destinada para a exportação, o que é algo historicamente condicionado.

O Brasil se mantém dependente dos países eurocêntricos na importação de tecnologia, inclusive em grande medida dos agrotóxicos que são utilizados na produção do seu agronegócio. Além disso, a legislação brasileira (historicamente mais flexível do que a europeia) traz problemas irreparáveis ao ecossistema brasileiro, pois permite que o uso de agrotóxicos seja maior, afetando assim mais a água e o solo, encarecendo, quando possível, a reparação das regiões poluídas.

1. Metodologia

O artigo caracteriza-se como pesquisa básica descritiva, de caráter qualitativo, tendo em vista que esse trabalho não objetivou numerar ou medir eventos, mas sim “entender um fenômeno, segundo a perspectiva dos participantes da situação estudada e, a partir daí, situar a própria interpretação (do trabalho) dos fenômenos estudados” (NEVES, 1996, p. 1). Nesse sentido, a abordagem desta pesquisa foi feita a partir do método comparativo, considerando as semelhanças e as diferenças de dois ou mais tipos de grupos, povos ou sociedades, realizando comparações com o intuito de verificar similitudes e explicar divergências de grupos do passado, do presente, ou do presente e passado ao mesmo tempo (MARCONI, 2004).

Para Zanella (2006), a pesquisa de um estudo acadêmico é descritiva quando explica o processo do fenômeno estudado (em um primeiro momento). É também explicativa uma vez que, ao descrever o processo deste fenômeno, são identificados fatos e conclusões que explicam a temática. Posto isso, recorre-se à análise de documentação indireta, a partir da pesquisa bibliográfica de fontes secundárias, artigos e livros, com intuito de conseguir entender o objeto sob diferentes perspectivas. A Teoria da Dependência será o instrumental analítico.

2. Referencial teórico

Esta seção apresenta o aporte teórico da pesquisa. Discute inicialmente a perspectiva da contextualização histórica, com foco no processo de colonização brasileiro de 1500 até 1930, evidenciando alguns dos mais importantes acontecimentos econômicos desse período, desde a economia extrativista até a cafeeira. Por fim, busca-se analisar as Teorias Cepalinas sob a perspectiva da Teoria da Dependência, comparando as legislações do Brasil e da União Europeia no que diz respeito à quantidade permitida de agrotóxicos na água.

2.1. Contextualização histórica

No ano de 1500, com a chegada dos portugueses nas Américas – na então chamada Ilha de Vera Cruz, que hoje conhecemos como Brasil – deu-se início à colonização de caráter extrativista. Inicialmente, os colonizadores estavam à procura de metais preciosos, como o ouro e a prata. Não havendo sucesso, no ano de 1511 saiu a primeira embarcação com destino à metrópole com

recursos naturais, como o Pau-Brasil e alguns animais. Em seguida, instituiu-se a cultura extrativista da cana-de-açúcar, cujo produto era encaminhado para Portugal para ser comercializado na Europa. Porém, os lucros não eram reinvestidos no Brasil e ficavam concentrados na capital. Já no século XVII, o tão cobiçado ouro foi encontrado na região das Minas Gerais. Foi nesse período que ocorreu a maior transferência de recursos da colônia para a metrópole (FAUSTO; FAUSTO, 1994).

Para Baer (2002), posteriormente na economia prevaleceu até a década de 1930 do século XX foi a cafeeira. Dado um aumento do consumo de café por parte dos europeus, tornou-se necessário aumentar sua oferta para suprir a crescente demanda. Assim, como as outras culturas brasileiras, o produto originado na colônia tinha como destino a Europa. Já as importações se resumiam a máquinas e equipamentos, sendo que, em sua maioria, eram destinados para os plantios de exportação. O Brasil, por possuir solo adequado para o cultivo de café, tornou-se o maior produtor dessa matéria-prima. Em 7 de setembro de 1822, no Brasil, proclamou-se a Independência. Contudo, as relações de comércio internacional ainda se mantiveram as mesmas, sendo exportados os produtos agrícolas e importados os produtos manufaturados (MARQUES, 2018). Como resultado, o Brasil ainda possui resquícios do período colonial extrativista, refletidos no comércio internacional. Sendo assim, o país se manteve em uma posição de atraso no desenvolvimento em relação a outros países, principalmente europeus, o que perdura até os dias de hoje.

2.2. Contextualização teórica do comércio internacional

No século XV surgiu a ideia do comércio internacional. Os mercantilistas foram pioneiros no assunto, pois tinham ideais protecionistas que valorizavam as estratégias que cada nação possuía. Eles acreditavam que o Estado tinha um papel fundamental na economia internacional, subsidiando as exportações e produções, desestimulando as importações (BRUE, 2006; HUNT, 2013). No ano de 1776, Adam Smith publicou sua principal obra, *A Riqueza das Nações*, dando início aos ideais do liberalismo econômico e a Escola Clássica. Assim, com princípios baseados no livre comércio, outros autores foram influenciados a escrever sobre teorias econômicas, como David Ricardo, Thomas Malthus e Stuart Mill. Dessa forma, esses teóricos deram início a discussões sobre o comércio internacional na ótica liberal (BRUE, 2006; HUNT, 2013).

Dada a introdução dos conceitos do comércio internacional, na visão mercantilista e clássica, neste tópico será abordado o surgimento das teorias do desenvolvimento com foco na Teoria da Dependência. O objetivo é mostrar a dependência do Brasil perante os países centrais, o que é uma

característica histórica – como visto na subseção anterior – que se mantém inclusive através das legislações das quantidades de agrotóxicos permitidas na água. A Teoria da Dependência será o instrumental analítico. No fim da Segunda Guerra Mundial (1945), as potências imperialistas que tinham dominado o mundo do final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial entraram em declínio. Segundo Santos (1998, p. 1):

As duas principais potências derrotadas, a Alemanha e sobretudo o Japão, abandonam em consequência um importante espaço colonial. Os impérios Austro Húngaro e Otomano desapareceram entre as duas guerras. A Inglaterra vitoriosa, não pode sustentar seu esforço de guerra e, ao mesmo tempo, preservar seu vasto mundo colonial. A França - entre derrotada e vitoriosa - também se viu incapacitada para manter suas antigas conquistas territoriais. Os EE.UU., incontestável vitorioso, sem que fosse tocado seu território, não podia abandonar sua tradição anti-imperialista de ex-país colonial.

A América Latina já possuía um conjunto de Estados independentes desde o século XIX. Porém, sentiu-se equiparada com pretensões de independência econômica dos antigos países coloniais, com que almejou também uma real independência política diante das intervenções diretas da Inglaterra até 1930 e especificamente dos EUA depois da Segunda Guerra Mundial (SANTOS, 1998).

Com a crise acentuada do colonialismo, no pós-Segunda Guerra, a derrota nazista decretava o desprezo da tese da excepcionalidade europeia e da supremacia racial. Com isso, surgiu na América Latina algumas ideias que buscaram observar o quadro da economia regional e das suas relações com o resto do mundo. Uma dessas teorias foi a do Desenvolvimento, que focava em analisar os impasses que impunham à implementação da modernidade, dada a condição histórica colonial dessa região. Foi então que surgiu a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), com o intuito de gerar uma base institucional para desenvolver os países latino-americanos (DUARTE; GRACIOLLI, 2007). Com a crise da Teoria do Desenvolvimento e com o fracasso da reprodução do capitalismo nos países periféricos, surgiu a Teoria da Dependência. Segundo Duarte e Graciolli (2007, p. 1):

Esse novo arcabouço teórico, diferentemente do primeiro, tentava compreender as limitações de uma forma de desenvolvimento que se iniciou em um período histórico no qual a economia mundial já estava constituída sob a hegemonia de poderosos grupos econômicos e forças imperialistas. Por esse motivo, enxergava que a forma de desenvolvimento implementada na América Latina só tenderia a aprofundar cada vez mais as relações de dependência.

A CEPAL foi importante para a América do Sul e Caribe, pois os estudos aplicados pelos teóricos eram (e seguem) voltados para o desenvolvimento desta região, reconhecendo as limitações históricas que os países nela inseridos passaram (e passam até os dias atuais), como é o caso brasileiro, em que o país está condicionado a ser agroexportador. Além disso, do ponto de vista econômico, a Teoria da Dependência enxergava que as relações estruturais estavam acima das relações mercantis e se moldavam no movimento internacional de capitais, via investimentos diretos estrangeiros e no domínio tecnológico. De acordo com Duarte e Graciolli (2007, p. 2):

[...] o que os principais autores da CEPAL propunham era um modelo de desenvolvimento pela via industrial, uma vez que entendiam que a industrialização era o elemento aglutinador e articulador do desenvolvimento, progresso, modernidade, civilização e democracia política, além deste ser o único modelo capaz de superar a tendência permanente à deterioração dos termos de troca, que desfavorece os países exportadores de bens primários ao transferir renda da periferia em direção ao centro.

E, segundo Machado (1999, p. 1):

A RIGOR, NÃO EXISTE uma teoria da dependência, mas simplesmente a dependência dentro do sistema internacional de relações de força e poder. O que se pretendeu chamar de teoria da dependência é uma obviedade histórica; uma tentativa de nova versão do modelo neocolonial, já descrito e conhecido desde o século XIX quando, então, o sistema político das nações hegemônicas impôs às ex-colônias um novo modelo socioeconômico e político de exploração em nome do liberalismo triunfante.

Desse modo, a Teoria da Dependência para alguns autores é algo relativamente óbvio quando se analisa o processo de formação histórica do capitalismo, desde o período colonial, em que a dependência é um processo estrutural de continuação do sistema colônia-metrópole. Na legislação dos agrotóxicos, é notória uma tendência em enrijecer a legislação europeia frente a brasileira, para que sejam mantidas as condições do comércio internacional, o que impacta diretamente no desenvolvimento dos países.

3. Discussão

Conforme a análise histórica brasileira e a contextualização do comércio internacional, buscou-se, nesta seção, analisar as relações comerciais do Brasil hoje, a fim de ponderar as diferenças na legislação entre o Brasil e a União Europeia para a quantidade permitida de

agrotóxicos na água. Para isso, de acordo com Vieira e Carvalho (2009), foi realizada uma comparação entre a Europa (grande exportadora de produtos manufaturados e importadora de *commodities*, com legislação rígida sobre a permissão de agrotóxicos que podem ser encontrados na água) com o Brasil (exportador de *commodities* e importador de produtos manufaturados, o qual possui uma legislação historicamente mais flexível que a europeia).

No caso do agronegócio, o Brasil importa agrotóxicos para, depois, exportar insumos alimentícios aos outros países do mundo, os quais boa parte são europeus (PAULINI; MATTEI, 2008). O setor do agronegócio brasileiro é mais estruturado e ativo do que outros setores que demandam maior investimento ou maior aplicação de tecnologia no produto, por exemplo (MONTTOYA, 2002). Para Xavier (2017), essa situação nas trocas comerciais gera perda de valor agregado, pois a quantidade de *commodities* que o Brasil precisa exportar para comprar bens de capital é muito mais alta, o que faz com que o país perca (relativamente) nas transações. A teoria pode ser sintetizada da seguinte forma: “os países periféricos exportariam bens essencialmente agrícolas e importariam bens industrializados” (MARÇAL, 2006, p. 308).

3.1. As diferenças nas legislações: Brasil e União Europeia

O uso dos agrotóxicos teve um aumento com o início da Revolução Verde. Essa aconteceu nos anos 1970, dado o aumento da necessidade produtiva para abastecimento da população (SERRA *et al.*, 2016). No Brasil, as monoculturas do agronegócio utilizam de muitos agrotóxicos em suas produções, que acabam resultando em menor qualidade dos produtos e grande risco de contaminação e até, no longo prazo, desenvolvimento de doenças nos indivíduos que se alimentavam destes produtos, consumiam a água contaminada pelos resíduos das produções ou que residiam próximos às áreas de aplicação dessas substâncias (BOMBARDI, 2011; RIGOTTO; VASCONCELOS; ROCHA; 2014). Os principais tipos de agrotóxicos, de acordo com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) são: inseticidas, fungicidas, herbicidas, acaricidas e nematicidas, todas com o intuito de controlar pragas, insetos, plantas invasoras e doenças.

Dentro dos principais agrotóxicos utilizados, destacam-se, de acordo com as informações da ANVISA (2019): Atrazina (herbicida), o qual é indicado para o uso em plantações de milhos, cana-de-açúcar e sorgo; Acefato (inseticida/acaricida), indicado para plantios de soja e milho, com intervalos de segurança para contato humano de quatorze (14) a vinte e um (21) dias, respectivamente; Malationa (inseticida/acaricida), com aplicação foliar (alface, morango, tomate,

entre outros) e aplicação em produtos armazenados (arroz, milho e trigo); Carbofurano (inseticida/acaricida), utilizado na produção principalmente de algodão, arroz, milho, banana e feijão; 2,4-D (herbicida), com maior utilização em soja, trigo, arroz e milho; Clorpirimifós (inseticida/acaricida), com a mesma aplicação do anterior, mais cevada, citros, tomate e outros; Diuron (herbicida) para cana-de-açúcar, citros, café e algodão; Mancozebe (fungicida/acaricida), indicado para arroz, feijão, citros e trigo, além de outros produtos; Tebuconazol (fungicida) destinado para plantações de cevada, soja e trigo principalmente; Glifosato (herbicida) arroz, cana-de-açúcar, milho, soja e trigo, além de muitas outras culturas.

Como já abordado, a leis brasileiras para produção agrícola são historicamente mais flexíveis que as leis europeias, a fim de manter a característica de um país agroexportador. Desde 2008, o Brasil é o maior consumidor de agrotóxicos do mundo (revezando essa colocação com os Estados Unidos), consumindo cerca de 20% de todo agrotóxico produzido no mundo (BOMBARDI, 2011). O que surpreende é a quantidade dessas substâncias tóxicas que são permitidas nas plantações brasileiras e que, consequentemente, afetam lençóis freáticos e congêneres, sendo que em alguns casos não há dosagem especificada pelo órgão competente que regulamente as quantidades permitidas na água. Para Bombardi (2017), de acordo com a legislação vigente, as quantidades permitidas de agrotóxicos na água em comparação direta com as leis da União Europeia evidenciam a característica brasileira de exportadora de grãos frente ao cenário da divisão internacional do trabalho.

3.2 A quantidade permitida e o “rankamento” dos agrotóxicos mais usados no Brasil

Antes de abordar individualmente a legislação para cada agrotóxico no Brasil e na União Europeia e seus respectivos limites máximos de resíduos na água, foi definida que microgramas por litro ($\mu\text{g/L}$) será a unidade de medida utilizada, já que esta análise será em torno da quantidade da substância nela presente (MOREIRA et al., 2012; BOMBARDI, 2017). A listagem está indicada de acordo com a quantidade permitida no Brasil, partindo das substâncias que não possuem legislação alguma, até os maiores valores aceitos pela legislação brasileira. Dessa forma, será abordado cada agrotóxico e sua relação com a quantidade de venda no Brasil.

O Acefato, que está no 3º lugar do *ranking* de mais vendidos, com uma venda anual em 2014 de mais de 26 mil toneladas, tem permissão máxima de presença na água de 0,1 $\mu\text{g/L}$ em países europeus, frente a um limite não estabelecido pelo órgão vigente brasileiro. Logo, a

contaminação da água potável com essa substância é livre aos agricultores e agroexportadores. O Acefato está proibido de ser comercializado e utilizado nos plantios europeus. Já no Brasil, não há nenhuma regulamentação para os valores dessa substância que podem ser encontrados na água, desconsiderando a livre utilização nas produções agrícolas (BOMBARDI, 2017).

A Malationa está na mesma condição do Acefato; também não há regulamentação que preveja a quantidade permitida na água no Brasil. A União Europeia também se enquadra na regulamentação anterior, a qual permite uma quantidade 0,1 µg/L. Contudo, para Bombardi (2017), a Malationa não está entre os dez maiores ingredientes ativos vendidos no Brasil no ano de 2014, ficando na 16^a posição do *ranking* com 4.987 toneladas vendidas. Entretanto, sua utilização está presente em diversos alimentos comuns na alimentação brasileira e afetam, da mesma maneira, o bem-estar humano, além de contaminar a água. Outro fator relevante é que os dez agrotóxicos que aparecem no *ranking* são mais vendidos em monoculturas para a exportação, sendo exatamente os utilizados em maior escala (MORAES, 2019).

A Atrazina tem uso de 0,1 µg/L permitido pela legislação europeia. Nas leis brasileiras, o uso permitido é vinte (20) vezes maior, chegando a um total de 2 µg/L. Em um *ranking* com base nos dados do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), essa substância está em 7º lugar entre as substâncias mais vendidas, com uma venda no ano de 2014 de 13.911,37 toneladas no Brasil. Esse agrotóxico pode ser encontrado apenas na água europeia, em outros alimentos não. Porém o seu uso está proibido nos países europeus desde 2004. Já no Brasil, houve um processo de análise feito pela agência reguladora, mas nada foi alterado e seu uso está permitido nos plantios (MOREIRA *et al.*, 2012; BOMBARDI, 2017).

O Carbofurano é um inseticida que também não está entre os dez agrotóxicos mais vendidos no Brasil, ocupando apenas a 26^a posição do *ranking* (IBAMA, 2020). Contudo, para Bombardi (2017), sabe-se que a quantidade permitida em países europeus não passa de 0,1 µg/L, sendo que o valor aceito pelo órgão responsável brasileiro ANVISA (2019) é setenta (70) vezes maior (chegando a 7 µg/L), no limite máximo de resíduos que podem ser encontrados na água potável. Mesmo com a menor venda dessa substância, sabe-se que ela atinge de maneira agressiva a água e a contamina para o consumo humano.

Situado em 2º lugar no *ranking* de agrotóxicos mais vendidos no Brasil está o 2,4-D. Segundo o IBAMA (2020), a venda desta substância no ano de 2014 chegou a 36.514 toneladas. Aqui, os números são ainda mais exorbitantes. Na União Europeia, é permitida a mesma quantidade que a maioria dos outros venenos, chegando a 0,1 µg/L. Contudo, destaca-se a quantidade permitida

pela legislação brasileira, em que é aceita uma quantidade trezentas (300) vezes maior, chegando a um total de 30 µg/L (MOREIRA, *et al.*, 2012; BOMBARDI, 2017). É preocupante pensar que o segundo agrotóxico mais consumido no Brasil pode ser encontrado neste nível nas águas de consumo brasileiras, o que sustenta a tese de uma relação colônia-metrópole assumida neste artigo. Além das relações de exportação que contaminam a água, temos que observar que este está presente na produção de arroz, sendo um dos alimentos básicos da maioria dos brasileiros. Logo, estamos consumindo 2,4-D abusivamente pela água e pelo arroz em relação aos europeus (MORAES, 2019).

Com números semelhantes aos do 2,4-D, o Clorpirifós também tem grande distinção dos limites permitidos na água no Brasil frente ao que é aceito nos países da União Europeia. Para Bombardi (2017), de acordo com a legislação brasileira, podem estar presentes na água potável 30 µg/L deste veneno. Já na Europa, as quantidades permitidas não ultrapassam 0,01 µg/L. Ou seja, no Brasil é permitido que esta substância esteja na água brasileira trezentas (300) vezes mais do que nos países do velho continente. A preocupação é grande, visto que este agrotóxico possui uma quantidade vendida de 16.453 toneladas ao ano, com base no estudo de 2014, e ocupa a 5^a posição no *ranking* do IBAMA entre produtos mais comercializados. O Clorpirifós é utilizado em alimentos que passam por processo de industrialização, por exemplo a cevada, mas também em alimentos que chegam à mesa do cidadão brasileiro diretamente, como o tomate (BOMBARDI, 2017).

Na 10^a colocação no *ranking* dos agrotóxicos mais vendidos do Brasil, temos o Diuron, cuja venda estimada dessa substância chegou a 8.580 toneladas no ano de 2014 (IBAMA, 2020). O Diuron chega aos consumidores através de muitas monoculturas, mas ele também está presente na produção do café, um dos produtos mais consumidos pelos brasileiros. Além disso, ele também contamina a água potável em uma quantidade permitida pela lei na ordem de 90 µg/L; na Europa, as quantidades permitidas não passam de 0,1 µg/L. Quando comparados, nota-se que a quantidade permitida pelas leis brasileiras autoriza que uma quantidade 900 vezes maior do que em países europeus (BOMBARDI, 2017). Torna-se evidente que a lei mais flexível – dadas as condições históricas – fortalecem as relações do comércio internacional, o que acarreta diversos males econômicos, mas, principalmente, a saúde das pessoas e a própria preservação ambiental.

O fungicida Mancozebe possui uma permissão para estar presente na água dos países europeus de 0,1 µg/L. No Brasil, de acordo com a legislação vigente, a quantidade que está dentro dos padrões aceitos na água destinada para o consumo das pessoas é de exatamente mil e oitocentas (1.800) vezes maior do que a europeia, chegando a um total de 180 µg/L (BOMBARDI, 2017). O consumo desta substância é tão grande, de maneira direta e indireta, que sua venda chega em um ano a 12.274 toneladas, sendo o 8º agrotóxico mais vendido no Brasil (IBAMA, 2020).

Também entre os fungicidas, há o Tebuconazol, com uma venda média de 2.532 toneladas no ano de 2014. No *ranking* feito pelo IBAMA (2020) dos agrotóxicos mais comercializados, ele está localizado somente na 22^a colocação. Contudo, mesmo com uma menor quantidade utilizada nas monoculturas brasileiras, há enorme divergência entre o permitido no Brasil e na Europa. Na Europa, seguindo o padrão, o aceito na água fica em 0,1 µg/L. No Brasil, dada todas as condições analisadas, chega-se a um valor de 180 µg/L, o que consiste em mil e oitocentas (1.800) vezes a mais do que o aceito nos países europeus (MOREIRA *et al.*, 2012; BOMBARDI, 2017). Assim, reforça-se ainda mais as condições de um país determinado – de acordo com a divisão internacional do trabalho – como agroexportador.

O Glifosato, o agrotóxico mais vendido do Brasil (quase 194 mil toneladas), está presente nos maiores cultivos da monocultura brasileira, como a soja, o milho e a cana-de-açúcar (IBAMA, 2020). A legislação europeia permite que apenas 0,1 µg/L desse agrotóxico seja encontrado na água destinada ao consumo humano. No Brasil, os números são alarmantes. O Glifosato é aceito, de acordo com a legislação brasileira, em 500 µg/L da água potável, o que totaliza um valor cinco mil (5.000) vezes maior do que o aceito pela comunidade europeia (MOREIRA *et al.*, 2012; BOMBARDI, 2017; MORAES, 2019). Isso é tão expressivo que seu volume de venda é mais da metade de todos os venenos vendidos no país. Ademais, segundo Bombardi (2017), em um período de seis anos, houve um aumento de 64% de seu consumo, entre 2009 e 2014. Segundo a Agência Internacional de Pesquisa em Câncer, os malefícios dessa substância são tão grandes que no ano de 2015 determinou que o Glifosato pode causar câncer em animais que foram submetidos a testes em laboratórios (ABRASCO/FIOCRUZ/INCA, 2013). Em relação aos seres humanos, diagnosticou-se que esta substância pode causar mutações no DNA e nas estruturas cromossômicas. Contudo, mesmo com os estudos comprovando os malefícios do Glifosato, sua proibição está em processo de análise por parte da ANVISA desde 2008. A França, com base nos males apontados pelo estudo, vai extinguir o seu uso até 2022 (BOMBARDI, 2017).

3.3. Consequências de uma legislação mais flexível para quantidade permitida de agrotóxicos na água brasileira

As consequências geradas pelas contaminações não demoram a ser notadas pelos pesquisadores, que logo articulam estudos voltados para o tema. Embora a percepção do meio acadêmico tenha sido rápida, os efeitos que são gerados pelo uso de agrotóxicos são de longo prazo, cuja água, por exemplo, é contaminada por meio da decomposição das substâncias. Assim, por

conta de uma legislação que é historicamente mais flexível no Brasil, pois permite que maiores quantidades dessas substâncias sintéticas (agrotóxicos) estejam presentes na água, é notável o resultado negativo no ecossistema onde os produtos são aplicados. Essa degradação afeta de maneira direta e indireta o solo e, principalmente, a água, os quais são essenciais para a produção de alimentos, além de impactar na manutenção do bem-estar dos indivíduos (BOMBARDI, 2017). Ademais, é verificada a presença de metais pesados na composição dos agrotóxicos, e ainda de princípios ativos tóxicos, o que é mais um risco ao meio ambiente (STEFFEN; STEFFEN; ANTONIOLLI, 2011). A presença de metais pesados na água e no solo afetam a biodiversidade do ecossistema, dificultando, por exemplo, o crescimento de plantas. Além disso, para Steffen; Steffen; Antoniolli (2011, p. 18):

[...] a contaminação dos sistemas biológicos por metais pesados pode resultar em distúrbios como a oxidação do DNA, lesões pré-mutagênicas, erros de pareamento e de replicação, produzindo mutagênese, carcinogênea, teratogenicidade e morte celular de uma vasta gama de organismos.

Os agrotóxicos utilizados nas diversas monoculturas brasileiras possuem grande potencial de dispersão. Isso não somente na zona rural, mas também por meio de chuvas em áreas urbanizadas. A ausência de regulamentação de segurança para a presença de agrotóxicos nas águas pluviais faz com que a mensuração dos danos causados no meio ambiente seja quase impossível, afetando a biodiversidade e a saúde humana (MOREIRA *et al.*, 2012).

Como visto nas seções anteriores, boa parte dos alimentos produzidos em grande escala, dada a necessidade do aumento da produtividade com a Revolução Verde, passa por processos de utilização de agrotóxicos, visto que há discrepância entre as quantidades permitidas das substâncias na legislação brasileira em comparação com a União Europeia (GRÜTZMACHER *et al.*, 2008). A contaminação das águas – superficiais ou subterrâneas – e do solo pelo uso dos agrotóxicos nas monoculturas brasileiras afetam também diretamente a saúde humana. Nesse caso, a intoxicação pode se dar por meio do manuseio das substâncias químicas por parte dos cultivadores, pois boa parte trabalham sem proteção, além da possibilidade de intoxicação pelo consumo de alimentos e da água (que possuem grandes quantidades dos agrotóxicos), afetando não somente os produtores, mas todos aqueles que necessitam desses recursos para sobreviver (STEFFEN; STEFFEN; ANTONIOLLI, 2011). Em relação aos impactos causados na saúde humana, Bombardi (2012) afirma que no período de 1999 a 2009:

[...] houve 62 mil intoxicações por agrotóxicos de uso agrícola no país; isto significa 5.600 intoxicações por ano ou 15,5 por dia ou uma a cada 90 minutos. Neste mesmo período houve 25 mil tentativas de suicídio com uso de agrotóxico, um dado extremamente alarmante, pois significa que tivemos 2.300 tentativas de suicídio por ano, ou, uma média de 6 por dia, tendo por “arma” algum tipo de agrotóxico³.

E a autora conclui⁴:

Notadamente, percebe-se a subordinação da agricultura brasileira ao capital internacional, arcaico e moderno se fundem: intoxicações, doenças e mortes, são o outro lado da moeda desta “moderna agricultura” que demanda toneladas de agrotóxicos produzidos com tecnologia de ponta, pelas maiores transnacionais do setor químico mundial (BOMBARDI, 2012, p. 11).

Em suma, sabe-se que a utilização dessas substâncias no cultivo de alimentos evidencia a dependência do Brasil como país agroexportador, sendo que sua legislação mais flexível – frente a da União Europeia – é um fator que o torna dependente na participação do comércio internacional. Nesse sentido, o país sofre diversos impactos negativos, que vão desde problemas nos recursos naturais como o solo e, principalmente, a água, até o bem-estar dos indivíduos, devido ao atraso no desenvolvimento que o país é submetido.

Considerações finais

Este artigo comparou as legislações para quantidade de agrotóxicos permitidos na água entre um país subdesenvolvido – o Brasil – e um bloco econômico desenvolvido – a União Europeia. Foi notada grande discrepância entre as legislações vigentes, sendo que a brasileira é historicamente mais flexível do que a da União Europeia (que tende a rigidez). Isto evidencia o papel do Brasil como um país agroexportador, dependente, inclusive de importações de boa parte dos agrotóxicos que são utilizados em seus cultivos. Além dessa dependência a que o país é submetido pela estruturação do comércio internacional, os usos dessas substâncias em grande quantidade podem causar danos ao meio ambiente, principalmente a água, impactando a saúde humana (direta e indiretamente). A decomposição das substâncias tóxicas resulta na presença de metais pesados na água, afetando a biodiversidade do ecossistema. Essa situação é agravada devido ao Brasil ser um dos maiores consumidores destes produtos do mundo.

³Cabe salientar que se calcula que há, no Brasil, uma subnotificação destas intoxicações da ordem de um (1) para cinquenta (50), quer dizer, para cada caso de intoxicação notificado, há cerca de cinquenta (50) não notificados. Além disso, os casos crônicos, ou seja, de doenças crônicas advindas da exposição constante aos agrotóxicos, dificilmente são notificadas (BOMBARDI, 2012, p. 1).

Conclui-se que a legislação europeia para a quantidade de agrotóxicos permitidas na água é mais rígida do que a brasileira, evidenciando a função do Brasil como país agroexportador, a fim de maximizar a produtividade, admitindo dosagens expressivamente maiores destas substâncias aceitas na água, o que possibilita a contaminação dos recursos naturais brasileiros, nesse caso especificamente a água. Portanto, em prol da manutenção do comércio, o Brasil sofre os impactos causados pelas legislações mais flexíveis para os agrotóxicos, que corrobora com a contaminação da água a fim de suprir a demanda de alimentos de países desenvolvidos. Por outro lado, a União Europeia, tende a uma maior rigidez em suas legislações, chegando por vezes até a proibir que determinadas substâncias sejam encontradas em sua água.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO); FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ); INSTITUTO NACIONAL DE CÂNCER (INCA). **Uma verdade científicamente comprovada:** os agrotóxicos fazem mal à saúde das pessoas e ao meio ambiente. Rio de Janeiro: ABRASCO/FIOCRUZ/INCA, 6 set. 2013.

BAER, W. **Economia brasileira.** 2^a ed. Barueri: Nobel, 2002.

BOMBARDI, L. M. **Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia.** São Paulo: FFLCH-USP, 2017.

BOMBARDI, L. M. Agrotóxicos e agronegócio: arcaico e moderno se fundem no campo brasileiro. **In:** Direitos humanos no Brasil 2012: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2012.

BOMBARDI, L. M. Intoxicação e morte por agrotóxicos no Brasil: a nova versão do capitalismo oligopolizado. **Boletim Dataluta**, v. 45, p. 1-21, 2011.

BRASIL. **Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).** Brasília: ANVISA (2019). Disponível em: <<http://portal.anvisa.gov.br/>>. Acesso em: 2 jun. 2019.

BRASIL. IBAMA. **Ranking dos Agrotóxicos.** Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br>>. Acesso em: 26 maio 2020.

BRUE, S. L. **História do Pensamento Econômico.** 5^a ed. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

MORAES, R. F. **Agrotóxicos no Brasil: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória.** TD 2506. Brasília: IPEA, setembro de 2019.

SANTOS, T. *La teoría de la dependencia: un balance histórico y teórico. Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos*, p. 93-151, 1998.

DUARTE, P. H. E.; GRACIOLLI, E. J. A teoria da dependência: interpretações sobre o (sub)desenvolvimento na América Latina. *In: V Colóquio Internacional Marx e Engels*, Campinas, UNICAMP, 2007.

FAUSTO, B.; FAUSTO, S. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994.

GRÜTZMACHER, D. D., GRÜTZMACHER, A. D., AGOSTINETTO, D., LOECK, A. E., ROMAN, R., PEIXOTO, S. C., ZANELLA, R. Monitoramento de agrotóxicos em dois mananciais hídricos no sul do Brasil. **Revista Brasileira de Engenharia Agrícola e Ambiental**, 12(6), p. 632-637, 2008.

HUNT, E. K.; LAUTZENHEISER, M. **História do Pensamento Econômico**. 3^a ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MACHADO, L. T. A Teoria da Dependência na América Latina. *Estudos avançados*, v. 13, n. 35, p. 199-215, 1999.

MARÇAL, E. F. Há realmente uma tendência a deterioração dos termos de troca? Uma análise dos dados brasileiros. **Revista Economia**, v. 7, n. 2, p. 307-329, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MARQUES, R. M. **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2018.

MONTOYA, M. A. O agronegócio no Mercosul: dimensão econômica, desenvolvimento industrial e interdependência estrutural na Argentina, Brasil, Chile e Uruguai. **Revista Brasileira de Economia**, v. 56, n. 4, p. 605-660, 2002.

MOREIRA, J. C.; PERES, F.; SIMÕES, A. C.; PIGNATI, W. A.; DORES, E. D. C.; VIEIRA, S. N.; MOTT, T. Contaminação de águas superficiais e de chuva por agrotóxicos em uma região do estado do Mato Grosso. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17, 1557-1568, 2012.

NEVES, J. L. Pesquisa Qualitativa – Características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa em Administração**. FEA-USP, São Paulo. v. 1, n. 3, 2º sem. 1996.

PAULINI, F.; MATTEI, L. A Deterioração dos Termos de Troca na Agricultura Brasileira no Pós-Guerra, Segundo a Abordagem Convencional. **Revista Economia Ensaios**, v. 23, n. 1, p. 1-18, 2008.

RIGOTTO, R. M.; VASCONCELOS, D. P.; ROCHA, M. M. Uso de agrotóxicos no Brasil e problemas para a saúde pública. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 30, p. 1360-1362, 2014.

SERRA, L. S.; MENDES, M. R. F.; SOARES, M. V. A.; MONTEIRO, I. P. Revolução Verde: reflexões acerca da questão dos agrotóxicos. **Revista Científica do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB**, v. 1, n. 4, p. 2-25, 2016.

STEFFEN, G. P. K.; STEFFEN, R. B.; ANTONIOLLI, Z. I. Contaminação do solo e da água pelo uso de agrotóxicos. **Tecno-lógica**, v. 15, n. 1, p. 15-21, 2011.

VIEIRA, N. M.; CARVALHO, F. M. A. O setor agroexportador brasileiro no contexto da integração Mercosul/UE. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 2, p. 311-334, 2009.

XAVIER, G. L. Agronegócio e capitalismo dependente na América Latina: o caso brasileiro. **Argumentum**, v. 9, n. 2, p. 147-160, 2017.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia da pesquisa**. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

**Políticas multipolares nas migrações:
Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África**

**Multipolarity politics in the migrations:
the European Union Emergency Trust Fund for Africa**

Thainá Letícia Sales¹

Resumo: O artigo apresenta a política multipolar dos Estados Europeus no controle das migrações irregulares através de uma análise do discurso do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia (FFUE) para a África, lançado em 2015 e do relatório do Tribunal de Contas Europeu de 2018 sobre o mesmo fundo. Propõe-se uma análise crítica à gestão dos países do bloco, a partir do estudo do controle biopolítico dos corpos migrantes com base em Michel Foucault e Achille Mbembe. Analisa-se o discurso com base nos textos do fundo tendo suporte da epistemologia decolonial. Nessa perspectiva epistemológica, questiona-se a possível implementação de uma política neocolonial que tem como propósito real garantir a segurança das fronteiras europeias, e utiliza o discurso da assistência humanitária sem cumprir o objetivo principal descrito no fundo: “combater as causas profundas da migração irregular”. Assim, o artigo está dividido em quatro partes: 1. a União Europeia como bloco multipolar na gestão migratórias; 2. breve descrição do FFUE para a África; 3. a falta de capacidade gestora, transparência e precisão dos resultados do FFUE para a África; 4. apresentação deste FFUE como uma política neocolonial de controle biopolítico dos corpos migrantes. Conclui-se que o FFUE para a África é uma política neocolonial para garantir a segurança dos seus membros e o controle da mobilidade dos africanos rumo à Europa.

Palavras-chave: Políticas multipolares. Migrações irregulares. FFUE para a África. Neocolonial.

Abstract: The article present the multipolarity politics of European States in the control of irregular migration through the European Union Emergency Trust Fund for Africa, analyzing the discourse on the texts of the fund launched in 2015 and the 2018 European Court of Auditors report on external actions carried out with resources on the African continent. A critical analysis proposed of the multipolarity management of the block countries, with the study of the mobility of immigrants bodies based on Michel Foucault and Achille Mbembe. An analysis of the discourse is made based on the background texts supported by decolonial epistemology. In this epistemological perspective, the possible implementation of a neocolonial policy whose real purpose is to guarantee the security of European borders is questioned, and uses the discourse of humanitarian assistance without fulfilling the main objective described in the background: “combating the root causes of irregular migration ”. Thus, the article is divided into four parts: 1. the European Union as a multipolar bloc in migration management; 2. brief description of the FFUE for Africa; 3. the lack of managerial capacity, transparency and accuracy of the results of the FFUE for Africa; 4. presentation of this FFUE as a neocolonial policy for biopolitical control of migrant bodies. It concludes that the FFUE to Africa is a neocolonial policy to ensure the security of its members and to control the mobility of Africans towards Europe.

Keywords: Multipolarity Politics. Irregular Migrations. FFUE to Africa. Neocolonial.

Artigo recebido em 18/9/2020. Aceito em 10/11/2020.

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp/Campus Marília). Bolsista na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: thaina.sales@unesp.br

Introdução

A falta de uma política de asilo e refúgio comum entre determinados países que recebem um grande número de migrantes é refletida na inexistência de protocolos e diretrizes internacionais que assegurem o Direito dos Refugiados². Com isso, diversos Estados têm adotado ações internas e externas problemáticas, trabalhando muitas vezes em conjunto na gestão da migração irregular para formar políticas multipolares com objetivos e interesses securitários. Nesse sentido, a União Europeia (UE) se destaca na criação de políticas multipolares para migrações desde 1999, sobretudo após a explosão do alto número de pedidos de asilo da África para o continente europeu, na chamada “crise de refugiados de 2015”.

A cooperação internacional entre os países do bloco criou um tipo de ação externa na gestão migratória a partir de fundos fiduciários administrados pela Comissão Europeia desde 2013. Este artigo analisa especificamente o Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia (FFUE) para a África criado em 2015, que tem como objetivo principal “promover a estabilidade e combater as profundas causas da migração irregular” da população da África rumo ao continente europeu, “através de ações do Estado de direito” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1) que são, segundo o relatório do Tribunal de Contas Europeu, flexíveis mas pouco direcionadas (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 1).

Assim, através de uma análise do discurso (AD) *foucaultiana* com base no texto do FFUE para a África de 2015 e do relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o mesmo fundo publicado em 2018, o artigo analisa a hipótese do real objetivo da UE em relação ao fundo, sendo ele garantir a segurança das fronteiras da Europa a partir do controle biopolítico dos corpos migrantes³, e não a promoção da estabilidade e combate das profundas causas da migração irregular. Concebe-se a AD a partir de relações de poder em que os sujeitos (líderes políticos em sua maioria europeus) constroem os textos do FFUE para a África por meio de uma Instituição maior (a UE) favorecendo os interesses europeus e aplicando uma política neocolonial na África, ao controlar a mobilidade dos corpos por meio de um processo biopolítico. Portanto, trata-se de uma metodologia focada no estudo de caso da construção e adesão do FFUE para a África,

² A Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967, que são os principais documentos do Direito Internacional para reconhecimento da pessoa migrante, não definem políticas de asilo e refúgio comum, ficando a critério de cada Estado-membro que assinaram tais diretrizes como se dá a gestão interna da migração, seja em termos de reconhecimento, seja de acolhimento.

³ A princípio o termo “migrante” será utilizado para englobar um grupo geral de pessoas em deslocamento, entre elas: solicitantes de asilo/refúgio, migrantes documentados e incodumentados e refugiados. Não concordamos com a definição de migrantes/refugiados pelo sistema de Direito Internacional *onusiano*. Já o termo “imigrantes” tem sido descartado pelos estudiosos da mobilidade internacional pois não engloba todas as categorias das migrações.

utilizando uma estratégia de pesquisa qualitativa em que a AD se relaciona de modo interdisciplinar com outros textos e situações históricas das migrações africanas rumo à Europa. A nível explicativo, cabe dizer que a interdisciplinaridade é fundamental para o desenvolvimento da AD, pois a prática discursiva do Fundo não se resume ao campo da Linguística:

A análise do campo discursivo [...] trata-se de compreender o enunciado na estreiteza e singularidade de sua situação; de determinar as condições de sua existência, de fixar seus limites da forma mais justa, de estabelecer suas correlações com os outros enunciados a que pode estar ligado, de mostrar que outras formas de enunciação exclui. Não se busca, sob o que está manifesto, a conversa semi-silenciosa de um outro discurso: deve-se mostrar por que não poderia ser outro, como exclui qualquer outro, como ocupa, no meio dos outros e relacionado a eles, um lugar que nenhum outro poderia ocupar. A questão pertinente a uma tal análise poderia ser assim formulada: que singular existência é esta que vem à tona no que se diz e em nenhuma outra parte? (FOUCAULT, 2008a, p. 31).

A hipótese parte do pressuposto que os textos do Tribunal de Contas Europeu e do FFUE para a África não avaliam que o discurso da assistência humanitária é utilizado em detrimento do discurso da segurança fronteiriça. Portanto, o real objetivo “securitário” seria ocultado ou negado, prevalecendo o discurso da assistência humanitária por parte dos países da UE, e reforçando a ideia de uma interferência direta da Europa na África.

Desse modo, a AD busca extrair dos textos a possibilidade de uma gestão neocolonial de interferência direta na África através da multipolaridade da UE com parcerias externas, tendo como objetivo principal defender as fronteiras europeias da migração irregular para promover a segurança. Nesse aspecto, a gestão neocolonial seria executada através do controle *biopolítico* (como descreve o pensador Michel Foucault, 2008c) dos corpos migrantes.

Como a AD não é feita apenas dos textos principais do FFUE para a África, se faz igualmente necessário utilizar uma bibliografia “decolonial”, aqui demonstrada com o filósofo camaronês Achille Mbembe, além de seus estudiosos contemporâneos, que auxiliarão no entendimento da neocolonização da Europa na África e no controle biopolítico do corpo migrante por meio do FFUE para a África.

Para testar essa hipótese, o artigo foi dividido em quatro partes: (1) uma explicação da UE como bloco multipolar na gestão migratória; (2) descrição dos objetivos e ações do FFUE para a África, bem como da sua efetividade segundo o relatório do Tribunal de Contas Europeu; (3) a falta de capacidade gestora, de transparência e de precisão dos resultados do FFUE para a África; (4) a investigação do cumprimento do real objetivo do fundo, questionando se a gestão multipolar do FFUE falhou nos interesses comuns da UE e se o fundo é o resultado de uma política neocolonial de controle biopolítico dos corpos migrantes.

1. A União Europeia como bloco multipolar na gestão migratória

A UE é o conjunto dos seus Estados-membros (no momento, 27) e cidadãos. Todos os Estados são soberanos e independentes, mas compartilham ideais comuns, pois delegam uma parte de seus poderes decisivos às Instituições comuns da União, como o Parlamento, o Conselho Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão Europeia, a Corte de Justiça, o Banco Central Europeu, a Corte das Contas Europeias, o Comitê Econômico e Social Europeu, o Comitê das Regiões, o Controlador Europeu de Proteção de Dados, o Banco Europeu de Investimentos e as diversas agências descentralizadas (*UNION EUROPÉENNE*, 2014, p. 1).

Como um organismo criado após os conflitos da Segunda Guerra Mundial em 1950, a fim de “apaziguar” os choques dos países e reconstruir um novo espaço baseado em princípios civilizatórios da época, a UE representa um dos blocos fundadores da multipolaridade⁴. Para além dos acordos comuns entre os países da UE, diversos compromissos e projetos foram realizados entre o bloco e os países do chamado Sul-Global, entre eles ex-colônias localizadas no continente africano que, em sua maioria, agora detém um governo “semi-livre” do controle europeu. Semi-livre porque “as marcas da situação colonial persistem como chagas abertas na cultura dos povos africanos, mesmo no período posterior à independência política dos seus países diante do seu reconhecimento como Estados” (REIS; ANDRADE, 2018, p. 2). Por conseguinte, essas ações externas ao bloco, quando envolvidas em questões profundas de desenvolvimento e mobilidade de pessoas e recursos, tendem a favorecer mais os países europeus do que suas ex-colônias. Como aponta a análise de Lopes (2011, p. 13):

No reexame do passado as leituras pautadas numa interpretação neocolonial cederam espaço para expressões como colonialismo tardio ou do século XIX. **Enquanto o neocolonialismo passa a ser identificado com os processos decorrentes das atividades econômicas internacionais e dos acordos bilaterais que interferem na autonomia dos recém Estados independentes da África.** Essas atividades têm sidodesenvolvidas por **organismos internacionais de regulação econômica ou financeira – FMI, BIRD, AID, CFI, MIGA, CIADI – por interferência da ONU e suas agências em questões humanitárias ou bélicas, por alianças políticas governamentais e organizações não governamentais** (*grifo da autora*).

⁴ Nas Relações Internacionais alguns autores criticam a existência dessa multipolaridade pela criação de uma espécie de regionalismo (SEBBEN; MÜLLER, 2012), mas este artigo não propõe o estudo do bloco enquanto poder regional, e sim enquanto poder de diferentes Estados europeus e não europeus sobre a gestão da migração através de um Órgão (a Comissão Europeia) que faz parte de uma Instituição (a União Europeia) e que possui interesses em comum (como a segurança das fronteiras). A gestão pode ser comum, mas não deixa de ser multipolar, já que os Estados podem utilizar diferentes recursos do Fundo Fiduciário para a África para diferentes ações e em outros Estados, sempre com o objetivo máximo da segurança.

Apesar de serem identificados com mais facilidade em acordos econômicos, a dependência e controle externo europeu em uma roupagem “neocolonial” também ocorre em acordos humanitários. Esses acordos tendem a reforçar desafios ao Direito dos Refugiados e pessoas migrantes por meio da interferência direta, por vezes com interesses de segurança interna das fronteiras europeias.

Isto posto, a multipolaridade da UE nas questões migratórias permite a adesão de estratégias securitárias com interesses específicos sobre diversos assuntos, entre eles as migrações **irregulares**. Mas não se vê a mesma cooperação multipolar para a adesão de políticas comuns no registro das migrações **regulares**, já que os Estados-membros do bloco possuem soberania, podendo optar por diferentes aplicações políticas. É assim no caso do asilo e refúgio, fazendo com que “atualmente não [haja] uma real política comum em relação a questão das migrações, mas sim uma imensidão de textos, de diretivos, de regulamentos e de acordos bilaterais que somente permitem uma resolução parcial das crises contemporâneas” (CHIRON, 2017, p. 2, *tradução livre*)⁵.

Os Estados-membros da UE lidam com protocolos internos de reconhecimento de asilo e refúgio, já que a Convenção de Genebra de 1951 e o Protocolo de 1967 apenas definem quem é um refugiado e quem deve receber asilo, sem, contudo, assegurar quais são as medidas necessárias para o reconhecimento:

em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ACNUR, 1951, p. 2).

Por consequência, os Estados europeus, como qualquer outros países, possuem regras e procedimentos internos *legais* para reconhecer o refúgio e/ou permitir o asilo da pessoa migrante, já que:

⁵ “Il n'y a pas aujourd'hui de réelle politique commune concernant la question des migrations, mais plutôt un millefeuille de textes, de directives, de règlements et d'accords bilatéraux qui ne permettent jamais qu'une résolution partielle des crises contemporaines.”

[...] observou-se que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 definem quem é refugiado para os fins desses instrumentos. É óbvio que, para que os Estados Partes da Convenção e do Protocolo implemente nas suas disposições, os refugiados têm de ser identificados. Essa identificação, que consiste na determinação da condição de refugiado, ainda que mencionada na Convenção de 1951(cf. Artigo9) não se encontra especificamente regulada. Em particular, a Convenção não indica que tipos de procedimentos devem ser adotados para a determinação da condição de refugiado. Portanto, **é deixado a critério de cada Estado Parte estabelecer os procedimentos que considera mais adequados, tendo em vista a especificidade de suas estruturas constitucionais e administrativas** (ACNUR, 2011, p. 39, *grifo da autora*).

Se a multipolaridade do bloco encontra dificuldades para estabelecer políticas comuns de reconhecimento de refúgio e asilo no controle das migrações regulares, o mesmo não acontece recorrentemente com as medidas de controle das migrações irregulares. Isto é, a UE possui interesses comuns de segurança fronteiriça justamente pela “comunhão de interesses nacionais” securitários (BERTHELET, 2003) desde 1999:

a UE executa, desde 1992, uma política de cooperação policial e judicial **para oferecer aos cidadãos europeus um nível elevado de proteção**. Ela tem, assim, **desenvolvido desde 1999, uma política comum em relação à imigração, ao asilo e ao acompanhamento de estrangeiros e da proteção de fronteiras**. Esta política consiste em criar um espaço sem fronteiras interiores onde as pessoas podem entrar, se movimentar e trabalhar livremente **dentro do respeito de seus direitos e de sua segurança** (*MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR*, 2014, p. 2, *tradução livre, grifo da autora*)⁶.

Já a integração de migrantes e a cooperação para o desenvolvimento, dois objetivos vistos em Tratados da UE com países externos ao bloco em matéria de migrações (como o Pacto Europeu sobre Imigração e Asilo de 2008), nunca são cumpridos efetivamente. Isso acontece por dois motivos principais. O primeiro deles é justamente a complexidade da mobilidade dos corpos e as profundas causas das migrações. O segundo, diretamente ligado as profundas causas das migrações, é a falta de uma política comum de asilo e refúgio, tornando o Direito Interno de cada Estado mais xenófobo e contrário às políticas universalizantes de mobilidade dos corpos.

⁶ “*L'Union européenne met en œuvre, depuis 1992, une politique de coopération policière et judiciaire pour offrir aux citoyens européens un niveau élevé de protection. Elle a, par ailleurs, développé depuis 1999, une politique commune en matière d'immigration, d'asile, d'accompagnement des étrangers et de protection des frontières. Cette politique consiste à créer un espace sans frontières intérieures où les personnes peuvent entrer, se déplacer et travailler librement dans le respect de leurs droits et de leur sécurité.*”

O único objetivo que consegue ser largamente trabalhado e tem surtido efeito na promoção de políticas restritivas de mobilidade (principalmente com a ascensão de governos de direita, *vide* Tardis, 2019) é o controle das fronteiras e das rotas migrantes. Houve uma ascensão de controle financeiro principalmente após a explosão de pedidos de asilo em 2015, junto com a adesão de políticas mais restritivas após atentados terroristas que culminaram em planos de segurança interna racistas, islamofóbicos e xenófobos:

Sete países reintroduziram o controlo sistemático das suas fronteiras terrestres desde o início de 2015: França, Polónia, Alemanha, Áustria, Dinamarca, Suécia e Noruega. Os dois primeiros países, França e Polónia, suspenderam [o acordo de] Schengen sob o argumento de que previsíveis eventos futuros pudesse pôr em risco a segurança. No caso da Polónia, no entanto, essas circunstâncias esgotaram-se na Cimeira da NATO e na visita do Papa ao país. Os restantes países fecharam as portas à livre-circulação por recomendação do Conselho Europeu. **As suspensões provisórias do acordo Schengen no espaço europeu são cada vez mais definitivas** (BALLA, 2020, p. 13, *grifo da autora*)⁷.

As políticas mais restritivas estão ligadas à adesão da segurança e proteção de um continente unido por meio de ideais mais conservadores e direitistas. Discorrendo sobre a mobilidade com rotas via Mar Mediterrâneo, Neves, Rocha e Silva (2016, p. 107) relembram “a politização cada vez maior do fenômeno migratório [...] cada vez mais conectado a questões de segurança pública, defesa, e controle de fronteiras”.

Dessa maneira, a cooperação internacional na adesão de fundos europeus para a gestão migratória teria como objetivo principal a segurança da UE. No entanto, o texto do FFUE para a África se descola da prática: é passada uma ideia de assistência humanitária, por meio de um discurso neocolonial, enquanto políticas restritivas, securitárias e de controle dos corpos são aplicadas nas rotas migratórias e nas fronteiras entre a África e a Europa para controlar o deslocamento dos corpos migrantes. E no caso África – Europa, o FFUE é apenas um dos diversos exemplos de promoção de políticas mais restritivas para controle migratório.

Em suma, a cooperação internacional reforçou a multipolaridade europeia (com acordos entre a UE e países africanos) e permitiu o trabalho conjunto com outros países de origem da maioria dos migrantes irregulares na crise de 2015, principalmente vindos dos conflitos decorrentes na Síria, Iraque, Líbia, Eritreia e Afeganistão, bem como outros países nas regiões do Sael e do Lago Chade na África. Essa cooperação, criada e regulamentada a partir de uma série de Fundos Fiduciários que permitem ações externas à UE, resultou em uma parceria e controle da mobilidade das populações de países africanos, melhores trabalhados no próximo tópico.

⁷ O acordo de Schengen é uma convenção entre países europeus sobre uma política de abertura das fronteiras e livre circulação de pessoas entre os países do bloco.

2. Breve descrição do Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para a África

Uma alternativa de gestão migratória face à inexistência de políticas comuns de asilo e refúgio nos Estados-membros da UE é criar mecanismos de gestão multipolar que impeçam a migração irregular a fim de barrar os indivíduos antes mesmo que eles cheguem ao continente europeu. Para isso é preciso que haja uma “ação externa” ao bloco, através da criação e gestão de fundos fiduciários feita pela Comissão Europeia, com países multidoadores atuando em “ações de emergência, pós-emergência ou temáticas” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 1).

A crise de 2015 foi considerada uma justificativa para a criação do Fundo Fiduciário de **Emergência** da União Europeia para África (FFUE para a África, 2015, *grifo da autora*). Apesar de ter sido criado em 2015 e ter o planejamento para até o final de 2020, a “emergência” migratória decorre de uma série de conflitos desde a independência gradual da África⁸. Como alerta Dapsens (2005), as causas dos processos migratórios são múltiplas e complexas:

[...] baixo crescimento econômico, distribuição desigual de renda, a superpopulação intimamente ligada ao alto crescimento populacional, altas taxas de desemprego, conflitos armados e limpeza étnica, violações dos direitos humanos, perseguição, desastres naturais [...], bem como um baixo nível de governança (DAPSENS, 2005, p. 4, *tradução livre*)⁹.

No caso africano, cada região e país possui sua particularidade e relação intrínseca ao desenvolvimento europeu, advinda de uma série de conflitos, dependência econômica e social que perpassam a história da África até hoje. A migração, nesse sentido, é um fato social completo (SAYAD, 1998), no qual:

Mais do que qualquer outro objeto social, não existe outro discurso sobre o imigrante e a imigração que não seja um discurso imposto; mais do que isso, é até mesmo toda a problemática da ciência social da imigração é uma problemática imposta. **E uma das formas dessa imposição é perceber o imigrante, defini-lo, pensa-lo ou, mais simplesmente, sempre falar dele como de um problema social.** Essa relação entre um grupo social e uma série de problemas sociais [...] constitui o índice mais claro de que a problemática da pesquisa [...] encontra-se em conformidade e em continuidade direta com a percepção social que se tem da imigração e do imigrante (SAYAD, 1998, p. 56-57, *grifo da autora*).

⁸ Outros fundos foram criados na década de 2010, como relembra o Relatório sobre o FFUE para a África do Parlamento Europeu: “considerando que foram criados dois FFUE em 2014, nomeadamente o Fundo Fiduciário Bekou, centrado na estabilização e reconstrução da República Centro Africana, que mostra efeitos positivos, e o Fundo Madad, de resposta à crise síria [...]” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 5).

⁹ “[...] une croissance économique faible, une répartition inégale des revenus, la surpopulation étroitement liée à une forte croissance démographique, des taux élevés de chômage, les conflits armés et les épurations ethniques, les violations des droits de l’homme, les persécutions, les catastrophes naturelles [...], ainsi qu’un faible niveau de gouvernance.”

Sayad é um filósofo argelino referenciado nos estudos migratórios desde a década de 1970. Ele observa a migração como um fato social complexo, pois só pode ser entendida em sua totalidade. Por isso, apenas uma área das Ciências Humanas não poderá estudar o fenômeno migratório. As diversas problemáticas devem ser ligadas à interdisciplinaridade tornando possível a compreensão das questões históricas e estruturais da sociedade que são diretamente relacionadas ao fenômeno migratório. Devido a essa complexidade, se faz fundamental a liberdade de movimentação e circulação da população africana, já que:

De todos os grandes desafios que a África enfrenta nesse início de século, nenhum é tão urgente e tão cheio de consequências quanto a mobilidade de sua população. Em grande medida, o seu futuro imediato dependerá da sua capacidade de garantir que as pessoas possam se deslocar pelo continente tão frequentemente quanto possível, o mais longe possível, o mais rápido possível e, de preferência, sem nenhum entrave. Além disso, tudo aí se desenvolve: tanto o crescimento da população, a intensificação da depredação econômica, quanto as dinâmicas da mudança climática. Além disso, as grandes lutas sociais na África neste século se concentrarão tanto na transformação dos sistemas políticos, na extração dos recursos naturais e na distribuição da riqueza quanto no direito à mobilidade. Não há nada na criação digital que não se articulará aos processos de circulação. A revolução da mobilidade provocará profundas tensões e terá um peso nos equilíbrios futuros do continente, bem como sobre os de outras regiões do mundo, como já atestou a chamada crise migratória (MBEMBE, 2019, p. 1, *grifo da autora*).

Mbembe é um filósofo camaronês aclamado pelo seu pensamento decolonial, um tipo de problematização epistemológica que busca “a emancipação absoluta de todos os tipos de opressão e dominação, ao articular interdisciplinadamente cultura, política e economia de maneira a construir um campo totalmente inovador de pensamento que privilegie os elementos epistêmicos locais em detrimento dos legados impostos pela situação colonial” (REIS; ANDRADE, 2018, p. 3). Os mesmos autores discorrem sobre o quanto as marcas da colonização ainda estão presentes na atualidade africana: “as marcas indeléveis da situação colonial simplesmente não abandonaram os povos colonizados, tampouco os abandonarão, tendo-se em vista a magnitude da operação do processo colonial que hodiernamente se desdobra na colonialidade do poder” (*Ibid.*, p. 4).

Em vista disso, as migrações africanas rumo à Europa são uma prática decolonial contra o movimento repressivo e restritivo dos países europeus e da própria UE. Não por um acaso Mbembe diz “a revolução da mobilidade...” ao se referir à movimentação dos povos africanos, pois essa é uma questão revolucionária e emancipatória diretamente ligada a história dos processos de colonização e neocolonização na África. Logo, a emergência migratória sempre foi *emergente* do ponto de vista decolonial.

Já na ótica ocidental e eurocêntrica, a emergência só surge no momento em que as fronteiras são ocupadas por migrantes vindos da África. Ou melhor, no momento em que as fronteiras são ameaçadas pela onda migratória dos corpos *que* migram, corpos que são incontrolavelmente móveis. Afinal, recorrendo mais uma vez a Sayad, a migração só é desejada quando diretamente associada a algum benefício ou vantagem para a sociedade que “recebe” os migrantes. Isto é, quando o migrante é visto, construído e se faz como uma máquina **provisoriamente** proveitosa para a sociedade “acolhedora”:

[...] imigração e imigrantes só têm sentido e razão de ser se o quadro duplo erigido com o fim de contabilizar os “custos” e os “lucros” apresentarem um saldo positivo – idealmente, a imigração deveria comportar apenas “vantagens” e, no limite, nenhum “custo”. Como maximizar as “vantagens” (principalmente econômicas) da imigração, reduzindo ao mesmo tempo ao mínimo o “custo” que a presença dos imigrantes impõe? Esta é uma formulação que, ao mesmo tempo que condensa em si toda a história do fenômeno da imigração, revela a função objetiva da regulamentação aplicada aos imigrantes: mudando segundo as circunstâncias, segundo as populações relativas, essa regulamentação visa impor a todos a definição constituída em função das necessidades do momento. [...] Um imigrante é essencialmente uma força de trabalho, e uma força de trabalho provisória, temporária, em trânsito. Em virtude desse princípio, um trabalhador imigrante (sendo que trabalhador e imigrante são, neste caso, quase um pleonasmo) [...] continua sendo um trabalhador definido e tratado como provisório, ou seja, **revogável a qualquer momento** (SAYAD, 1998, p. 50, grifo da autora).

Dessa maneira, quando o fenômeno migratório não consegue ser controlado pelos Estados europeus, é necessário criar mais dispositivos de segurança para controlar os fluxos, principalmente quando os fluxos são densos e constantes, *vide* a crise migratória de 2015.

Consequentemente, mesmo que a “emergência migratória” seja presente muito antes das iniciativas europeias de controles fronteiriços a partir de 1999, o fundo surgiu apenas em 2015 devido ao intenso número de pedidos de asilo e registros de deslocamentos da população do continente africano rumo a Europa, utilizando como rota principal a travessia pelo mar Mediterrâneo¹⁰.

Segundo o Conjuntura Global de 2016 sobre um relatório da Organização Internacional para Migrações (OIM), a rota marítima de deslocamento pelo Mediterrâneo com destino à Grécia e Itália contava com 473.887 migrantes, com dados atualizados até 16 de setembro de 2015. Destes, no destino grego, a maioria era composta de sírios (175.375), afgãos (50.177) e

¹⁰ Entretanto, o Mediterrâneo não é a única rota utilizada para a migração irregular: “as chamadas ‘rotas do Mediterrâneo’, ainda que importantes, não são as únicas rotas de imigração irregular e tráfico para a Europa. Estas rotas são, contudo, relativamente mais ‘visíveis’ aos olhos da opinião pública e da mídia europeia e internacional” (NEVES, ROCHA, SILVA, 2016, p. 106-107).

paquistaneses (11.289). Já em terras italianas, a população de migrantes era de maioria eritreriana (30.708), nigeriana (15.113) e somali (8.790). Motivo do interesse da população africana para imigração na Europa, conforme as narrativas do refúgio encontrada em diversos relatórios (DRIHL, 2018), é a busca pelo estabelecimento em um país ex-colônia da origem do deslocado (primeiramente procurado pela aproximação linguística e, em segundo lugar, pela ideia neoliberal de mais oportunidades), ansiando pelo reconhecimento com o refugiado. Contudo, os países ex-colônias não são os únicos almejados. De qualquer maneira, o acesso pelo Mediterrâneo aos países costeiros seria a forma mais possível de alcançar os destinos mais procurados (como a Alemanha e a Inglaterra (*Ibid.*)), fugindo da fiscalização migratória.

O FFUE para a África atua nessas rotas do Mediterrâneo, como também em outras ao longo de todos os caminhos das migrações irregulares. No entanto, o fundo diz ter como objetivo principal “promover a estabilidade e combater as **causas profundas** da migração irregular e das deslocações forçadas nos países de origem e de trânsito” (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1, *grifo da autora*), apoiando ações em 26 países de três regiões da África: o Sael e o Lago Chade (Burquina Faso, Camarões, Chade, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, e Senegal), o Corno de África (Djibouti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Tanzânia e Uganda) e o Norte de África (Argélia, Egito, Líbia, Marrocos e Tunísia) (*Ibid.*).

Essas causas profundas não foram definidas pelo fundo, mas há um amplo texto que define as ações externas que podem ser feitas utilizando os recursos disponibilizados “através do reforço do Estado de direito”, com determinados “tipos” de programas:

- (1) Programas económicos suscetíveis de criar oportunidades de emprego, especialmente para os jovens e as mulheres, com especial incidência na formação profissional e na criação de micro e pequenas empresas. Ações específicas irão contribuir em especial para apoiar a **reintegração dos repatriados nas respetivas comunidades**.
- (2) Projetos destinados a melhorar a gestão da migração, **incluindo a contenção e a prevenção da migração irregular e a luta contra o tráfico de seres humanos, a introdução clandestina de migrantes e crimes conexos**.
- (3) Apoio à melhoria da governação global, designadamente através da **prevenção dos conflitos e da consolidação do Estado de direito**, reforçando as capacidades em matéria de segurança e desenvolvimento, bem como de aplicação da lei, incluindo em matéria de gestão das fronteiras e aspetos relacionados com a migração. **Ações específicas irão contribuir igualmente para prevenir e combater a radicalização e o extremismo** (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1-2, *grifo da autora*).

A prática discursiva desse texto vai ao encontro com as generalizações definidas por Chiron (2017). Sem uma especificação das atividades, os textos sobre matéria de migração redigidos pela UE se tornam um aglomerado de medidas não pontuais e, por vezes, impossíveis de serem realizadas em sua completude. E para especificar as atividades, retomando ao objetivo principal do fundo, seria necessário definir quais são as causas profundas das migrações irregulares.

Em uma perspectiva decolonial, as causas das migrações irregulares refletem na política anterior e atual dos Estados do Norte em relação aos Estados do Sul. Não apenas as causas migratórias que foram citadas interferem nessa política, como foi referenciado em Dapsens (2005), mas também nas estratégias de controle dos corpos para manutenção da liberdade, ordem e segurança. Mbembe (2018) mais uma vez ajuda a compreender tal dispositivo:

O maior problema do Estado colonial no continente africano, do século 19 em diante, era garantir que as pessoas ficassem no lugar. Foi difícil. Elas circulavam constantemente. Eram “incapturadas”. Portanto, o negócio do Estado é conseguir capturá-los. Sem isso, a soberania não significa nada. Soberania significa capturar um povo, capturar um território, delimitar fronteiras. Isso, por sua vez, permite que se exerça o monopólio do território, claro, o monopólio sobre as pessoas nos termos do uso legítimo da força e, o que é muito importante – porque todo o resto depende disso – , o monopólio sobre a cobrança de impostos. Não se pode cobrar impostos de quem não tem endereço. **O Estado vê essas pessoas [migrantes] como inimigas – tanto da liberdade, porque eles não a exercem dentro dos limites, quanto da segurança e da ordem. Não se pode construir uma ordem com base no que é instável** (MBEMBE, 2018, p. 4).

Segundo a ótica de Mbembe (2018), o FFUE para a África pode ser entendido como mais uma forma de designar as mobilidades como irregulares e, logo, como **ilegais**, de modo que devem ser combatidas com a ação de Estados europeus e não europeus a partir de concepções neocoloniais e [neo]liberais. Entretanto, o FFUE possui um discurso ligado a assistência humanitária que justificaria a ação direta da UE e de seus parceiros na África. A migração é taxada como irregular e, destarte, deve ser combatida por meio da visão eurocêntrica que retomaria os “eixos” do conturbado continente africano – através de ações do Estado de direito. Afinal, as rotas irregulares contêm abusos cometidos “fora da civilização” europeia, como o tráfico de pessoas e drogas, o trabalho análogo à escravidão e as condições de viagem precárias. O importante é garantir o fluxo apenas daquilo que é taxado como regular e que, um dia, poderá ser uma vantagem para a Europa, como diz o relatório do Parlamento Europeu sobre o FFUE (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 4):

Considerando que a África continua a registar taxas bastante elevadas de crescimento demográfico e apenas um lento declínio das taxas de fertilidade, uma situação que, num futuro próximo, conduzirá a um aumento acentuado da população jovem em idade ativa, trazendo enormes potenciais benefícios sociais e económicos; considerando que, para promover a estabilidade, o crescimento económico sustentável, a coesão social e o desenvolvimento na região, é fundamental dotar os jovens da educação e das competências de que necessitam para realizar o seu potencial, bem como criar oportunidades de emprego. Como o FFUE teria com o real objetivo a segurança das fronteiras da fortaleza europeia, o combate às “profundas causas” da migração irregular não consegue ser cumprido. E, diante disso, a crítica está presente: o Tribunal de Contas Europeu redigiu um relatório em 2018, definindo o FFUE como “flexível mas pouco direcionado”, pois, diante dos desafios contemporâneos das migrações, “deveria ter sido concebido de forma mais direcionada” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 5).

Com o relatório do tribunal, nota-se que o FFUE para a África não cumpre o seu principal objetivo, justamente pela abrangência e pela falta de capacidade gestora, com diversos apontamentos de falta de transparência, falta de precisão dos resultados e com a possível utilização de recursos para causas de interesses maiores, com objetivos securitários de controle dos corpos migrantes. Para compreender com mais profundidade toda essa dinâmica, é necessário, primeiramente, descrever os apontamentos do relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o FFUE.

3. Faltas de gestão, de transparência e de precisão dos resultados do FFUE para a África

Segundo o relatório do tribunal, o fundo “é limitativo quando se trata de direcionar as ações nas três vertentes [três regiões do continente africano] e medir o seu impacto”, de modo que “a orientação estratégica transmitida aos gestores das três vertentes não tem sido suficientemente específica e que a agregação dos recursos e capacidades dos doadores ainda não é suficientemente eficaz” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 5). Isso significa que os mais de 1,8 milhões de euros do fundo somados dos recursos de doação direta não foram distribuídos de maneira eficiente nas três regiões apresentadas anteriormente, tampouco foram suficientes para atender os objetivos propostos.

A insuficiência dos recursos, além de não conseguirem cumprir o abrangente objetivo de combate às causas profundas da migração irregular, provém da não obrigação de doação dos Estados-membros da UE. Como potências soberanas do bloco, os países têm o direito de não auxiliar na doação dos recursos diretamente, sendo que os recursos provêm de:

[...] fundos provenientes de vários instrumentos financeiros de orçamento da UE, principalmente o Fundo Europeu de Desenvolvimento. A Comissão irá mobilizar um financiamento de 1,8 milhões de euros, **mas espera que os Estados europeus também participem para alcançar os objetivos definidos**. Por definição, um fundo fiduciário da UE implica a contribuição de pelo menos um Estado-Membro (ou de doadores terceiros, incluindo, por exemplo, outros países ou organizações internacionais). Vários Estados Membros manifestaram o seu interesse em participar (COMISSÃO EUROPEIA, 2015, p. 1, *grifo da autora*).

Mesmo assim, boa parte dos Estados-membros participaram do Fundo. Segundo o relatório do tribunal, mais de 439 milhões de euros tinham sido arrecadados pela doação direta dos Estados-membros e outros doadores até o dia 31 de agosto de 2018, sendo eles: Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido, totalizando 30 contribuições diretas (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 39, anexo I). Contudo, a distribuição dos recursos não condiz com estratégias bem definidas, ficando claro com a análise do Documento de Orientação Estratégica do fundo:

Apesar das rápidas e constantes mudanças de realidade no terreno, o Documento de Orientação Estratégica [...] não é atualizado desde 12 de novembro de 2015, o mesmo sucedendo com os quadros operacionais para as três vertentes do fundo, que permanecem inalterados desde a sua aprovação em 2016. **A título de exemplo, foi inicialmente definido que a vertente NdA se concentraria apenas no objetivo estratégico 3 (melhorar a gestão da migração nos países de origem, de trânsito e de destino), mas a situação na região tornou necessário incluir também projetos relacionados com outros objetivos estratégicos.** Apesar de a vertente NdA ter adaptado a sua abordagem na prática, os documentos estratégicos não foram atualizados. Esta situação também teve impacto ao nível da clareza e da coerência da comunicação de informações (*Ibid.*, p.14).

Além da falta de gestão estratégica global, nota-se que em diversos momentos o fundo não conseguiu aplicar o principal objetivo de controlar os movimentos migratórios sem antes efetuar atividades com outros objetivos estratégicos. Isto é, o FFUE para a África não é capaz de resolver, por si só, todos os problemas ligados às migrações irregulares. Como outros diversos fundos europeus (FARIA, 2016), ele possui “estratégias de apoio integrado”, atuando em diversas frentes com políticas comuns de asilo, refúgio e mobilidade. Assim, não há uma única liderança e a análise horizontal é quase impossível de ser feita de modo produtivo. Faria (2016) discorre sobre a realidade dos diversos fundos europeus:

Análises e avaliações apontam com frequência para a falta de liderança ou apoio, ao nível da hierarquia institucional ou política da UE, como um dos principais fatores de bloqueio (ou falta de progresso) para uma ação externa mais coerente, coordenada e abrangente. Receios de ceder prerrogativas ou evitar a “interferência” de outros fatores ou instituições dominam, por vezes, sobre esforços de coordenação e ação conjunta ou a prossecução de objetivos no terreno (FARIA, 2016, p. 99).

O relatório do Parlamento Europeu sobre o FFUE chega a mesma conclusão de Faria e do Tribunal de Contas Europeu:

O Parlamento Europeu, [...] Expressa ainda a sua preocupação face à ausência de coordenação entre todas as partes envolvidas na gestão do FFUE (e, nomeadamente, entre a Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DEVCO) da Comissão e o seu Departamento para a Ajuda Humanitária e Proteção Civil (ECHO)) e à inexistência de linhas de orientação claras sobre a forma de aceder aos fundos disponíveis; denuncia a falta de clareza e de transparência dos critérios de financiamento e do volume dos fundos financeiros disponíveis para a sociedade civil no âmbito do FFUE; recorda a necessidade de uma melhor comunicação entre a Comissão, os Estados-Membros e o Parlamento a nível da programação e da execução das ações do FFUE em geral, com vista ao planeamento futuro de potenciais fundos fiduciários adicionais (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 11).

A constatação da falta de capacidade gestora vem acompanhada da falta de transparência, sobretudo dos recursos utilizados:

O Documento de Orientação Estratégica refere que as intervenções do fundo seguirão uma abordagem integrada e **baseada em provas**. Na documentação examinada, o Tribunal encontrou essencialmente descrições narrativas do contexto e de algumas necessidades correspondentes. A Comissão reconheceu que **não existe uma análise quantificada das necessidades, não havendo desde logo valores de referência para o fundo fiduciário em geral**. O Tribunal verificou ainda que **as análises de necessidades realizadas pelos parceiros responsáveis pela execução no âmbito dos projetos individuais não estavam, muitas vezes, devidamente quantificadas**. Esta situação não permite à Comissão demonstrar plenamente que foram identificadas as prioridades mais corretas e que, em última instância, as ações aprovadas foram as mais relevantes para dar resposta a essas prioridades. Tendo em conta os desafios e o orçamento em jogo (3,3 mil milhões de euros no final de 2017), **a capacidade para medir o desempenho é um aspecto importante do ponto de vista da prestação de contas** (*Ibid.*, p. 15, grifo da autora).

Por fim, a falta de precisão dos resultados é vista na medida em que:

o FFUE para África adotou um sistema comum de acompanhamento. **Contudo, este sistema ainda não está operacional e, até à data, as três vertentes têm utilizado sistemas diferentes de recolha de informações orçamentais, acompanhamento e avaliação**. O Tribunal verificou que, em muitos casos, os objetivos dos projetos não eram SMART e que os indicadores utilizados para medir o desempenho careciam de valores de referência. O FFUE para África contribuiu para reduzir o número de migrantes irregulares na Europa provenientes de África, mas este contributo não pode ser medido com precisão. Os projetos auditados encontravam-se numa fase inicial de execução, mas já tinham começado a produzir realizações (*Ibid.*, p. 36, grifo da autora).

Por conseguinte, sem recursos suficientes e sem a definição específica dos gastos (incluindo a quantificação das necessidades e o quadro de gestão de riscos), além da falta de transparência e falta de precisão dos resultados, constata-se a falta de capacidade gestora da Comissão Europeia na aplicação do fundo. E esses elementos são diretamente ligados à abrangência do FFUE para a África que, por sua vez, não considera que “as causas profundas da migração irregular” não podem ser solucionadas com uma ação rápida, flexível e com a ajuda de *alguns* países europeus, pois são profundas justamente pela ação histórica e estrutural dos países europeus em relação aos africanos, em uma dimensão neocolonial que impede o deslocamento dos indivíduos na contemporaneidade. Ademais, a partir de uma análise decolonial e crítica à gestão atual do fenômeno migratório pela Europa, constata-se que as migrações irregulares estão associadas às políticas mais restritivas da mobilidade dos corpos. Ou seja, não adianta promover um fundo que combate as migrações irregulares, mas que não cria e incentiva políticas comuns que facilitem a mobilidade regular ou “legal” dos povos. Afinal, se as rotas são controladas e a entrada dos migrantes nos países europeus também (a partir da força policial, administrativa e burocrática das instituições das migrações), em que momento essa migração seria aceita legalmente?

4. A gestão multipolar do FFUE para a África falhou? Apontamentos do fundo como uma política neocolonial de controle biopolítico dos corpos migrantes

Como aponta o relatório do tribunal, o fundo obteve resultados significativos, citando quatro projetos que ajudaram diretamente milhares de migrantes em situação irregular, livres ou detidos em território estrangeiro (*Ibid.*, p. 32)¹¹. O relatório também aponta recomendações ao fundo, previstas para meados e final de 2019 (*Ibid.*, p 55-61), as quais não se sabe se foram cumpridas até a presente redação deste artigo¹². As recomendações são: a melhora da qualidade dos objetivos do FFUE para África, a revisão do procedimento de seleção de projetos; a adoção de medidas para acelerar a execução das ações e a melhoria do acompanhamento do fundo.

¹¹ Entre as ações estão o resgate de migrantes em condições de trabalho escravo, tráfico de drogas, e outros tipos de exploração.

¹² Provavelmente, em nova análise do Tribunal, a situação constatada poderá ser pior do que a descrita no presente artigo, em virtude da pandemia do novo coronavírus que atingiu com muita intensidade as populações migrantes em 2020.

Nesse sentido, não se pode afirmar que a gestão multipolar falhou. Primeiramente, cumpriu em parte os projetos propostos, sem, contudo, cumprir o principal objetivo, absurdamente abrangente de “combater as profundas causas da migração irregular”.

Em segundo lugar, deve-se relembrar qual é o real objetivo do fundo, já que a gestão da migração irregular demonstra atender interesses específicos de segurança das fronteiras dos países do bloco. Desse modo, as causas da migração irregular podem ser diretamente associadas a ação histórica e estrutural dos países europeus em relação aos africanos, expondo as raízes do colonialismo e da gestão neocolonial causada em grande parte pela gestão multipolar do bloco no pós-Segunda Guerra Mundial.

Os diversos acordos internacionais e a falta de uma política comum de asilo e refúgio fazem parte da política europeia que busca barrar a mobilidade dos corpos, não apenas em 2013 (quando os fundos de ações externas foram criados), tampouco em 2015 (quando o FFUE para a África foi criado), mas sim a partir de um complexo processo histórico de exploração que forma uma fortaleza europeia (VILELA, 2019), impedindo o deslocamento de determinados indivíduos vindos da África, desde 1999, quando surgiram os primeiros acordos multipolares para controle das migrações rumo a Europa.

O Parlamento Europeu, inclusive, ao mesmo tempo em que frisou “não é possível haver desenvolvimento [lê-se: desenvolvimento dos países africanos] sem segurança” (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 8), manifestou especial preocupação quanto assegurar que estas intervenções incidam principalmente no desenvolvimento e não no controlo e na segurança das fronteiras, em prejuízo dos migrantes (*Ibid.*, p. 11).

O Parlamento Europeu, [...] recorda que a Comissão Europeia deve prestar especial atenção à coerência e à coordenação das suas ações com os programas de desenvolvimento regional, de modo a evitar sobreposições e a assegurar que estas intervenções incidam principalmente no desenvolvimento e não no controlo e na segurança das fronteiras, em prejuízo dos migrantes (*Ibid.*, p. 11).

Relembrando, o Parlamento redigiu o relatório citado em 2016, não tendo acesso aos dados de controle fronteiriço do FFUE, mas já alertava que:

O Parlamento Europeu [...] considera, porém, que a ajuda ao desenvolvimento não deve ser utilizada para travar o fluxo de migrantes e de requerentes de asilo e que os projetos financiados pelo FFUE não devem servir de pretexto para impedir as partidas ou aumentar o rigor nas fronteiras entre os países, ignorando, simultaneamente, os fatores que levam as pessoas a abandonar as suas casas; expressa a sua profunda preocupação face ao impacto que o FFUE possa vir a ter nos direitos humanos, sabendo que a contenção dos fluxos migratórios se processa através da cooperação com países que cometem graves e/ou sistemáticas violações dos direitos fundamentais (PARLAMENTO EUROPEU, 2016, p. 13).

Apesar do relatório do Tribunal de Contas Europeu dizer que “o FFUE, juntamente com outros instrumentos da UE, poderá ter um **impacto indireto** na travessia ilegal das fronteiras para a Europa” (TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, 2018, p. 1, *grifo da autora*), pode-se observar que os projetos do Fundo incidem em um **impacto direto** de controles fronteiriços, já que os migrantes são monitorados por dispositivos de segurança (sejam eles câmeras, relatórios compartilhados, barreiras migratória, acompanhamento de migrantes cadastrados em auxílio saúde, alimentação, educação e trabalho) financiados pelo fundo. Segundo a página do FFUE para a África em relação aos fluxos migratórios no continente, até apresente redação deste artigo, 150.915 migrantes em trânsito e deslocados à força são protegidos ou assistidos; e 917.608 migrantes, ou potenciais migrantes, foram alcançados por campanha de informação sobre migração e riscos associados à migração irregular (COMISSÃO EUROPEIA, 2020). Além desses números, as ações do fundo afetam diversos outros migrantes quando se combate, por exemplo, uma rota migratória irregular que, muitas vezes, é uma das únicas formas de deslocamento para o corpo que migra. O FFUE, assim, não afeta apenas os migrantes que acompanha ou monitora, mas sim toda a teia do fenômeno migratório.

Nesse sentido, as profundas causas das migrações irregulares foram criadas e fomentadas pelo próprio processo de colonização, neocolonização e restrição dos países europeus. Ou seja, as rotas migratórias com tráfico de pessoas e drogas, as rotas com trabalhos análogos à escravidão e as rotas com travessias arriscadas via Mar Mediterrâneo ou outras, fazem parte do processo histórico e social de colonização e da consequente implementação de políticas migratórias neocoloniais e restritivas nas fronteiras do continente europeu. Se hoje essas redes de abuso e exploração dos corpos migrantes são uma das únicas opções para promover a migração, o fenômeno migratório não pode ser deslocado das políticas restritivas de asilo e refúgio: os corpos irão migrar ilegalmente pois não há outra alternativa.

Entende-se que as políticas europeias de restrição da mobilidade “irregular” são xenofóbicas e o Fundo não é nada mais do que uma reparação histórica insuficiente, pois as causas profundas da migração irregular são o que eles incentivam em sua prática discursiva mas que não cumprem, como promover o estabelecimento de um Estado de direito que garanta os direitos básicos da população vulnerável em trânsito. E se não cumprem, mas continuam atuando, é possível dizer que propor ações diretas no continente africano é mais uma tentativa de gerir o futuro da população na África como uma medida neocolonial. Afinal, se os aspectos do neoliberalismo estão sendo cumpridos para garantir o fluxo contínuo apenas daquilo (e daqueles

– leia-se, do capital e das pessoas com cidadania reconhecida pelos Estados do Norte) que são produtivos para a Europa, como esboça Michel Foucault no controle da mobilidade (2008b)¹³, a migração irregular constitui uma ameaça à Europa ou uma forma de resistência as medidas de controle dos corpos, como [uma resistência] aos fundos fiduciários da UE?¹⁴

Como diz Foucault (1999), um corpo é objeto alvo do poder porque, quando organizado e instruído, pode entender o sistema em que se encontra a ponto de provocar uma revolta sobre determinado assunto ou forma de tratamento. Desse modo, o poder político se apodera do corpo e se estende a toda gama social, fazendo com que toda política seja, de algum modo, envolta no controle do corpo de cada população (é assim que a biopolítica atua, controlando todos os aspectos da vida). Logo, as instituições estatais que detêm o poder, como a UE, controlam os corpos, criam regras disciplinares e procedimentais, além de dispositivos de segurança para que o refugiado/migrante se torne submisso e aceite o tratamento a ele dispensado.

O controle do corpo migrante (do corpo *que* migra vindo da África) é entendido, pelo viés decolonial deste artigo, como um controle biopolítico. A biopolítica é um termo construído por Foucault que designa “a maneira pela qual o poder se encaminha para a transformação, entre o fim do século XVIII e o início do século XIX, a fim de governar não só os indivíduos por meio de uma série de procedimentos disciplinares, mas também o conjunto dos seres vivos que compõem a população” (REVEL, 2011). Ela envolve todo o poder disciplinar e procedural, além de utilizar diversos dispositivos de segurança ao passo em que controla todos os corpos “migratórios”. Se trata, efetivamente, de uma política de controle do corpo, nesse caso, especificamente da mobilidade, liberdade e direitos fundamentais dos corpos migrantes.

¹³ Foucault, discorrendo sobre mobilidade, relembra o fenômeno migratório como um custo/lucro, assim como Sayad (1998). “É preciso contar também, nos elementos constitutivos do capital humano, a mobilidade, isto é, a capacidade de um indivíduo se deslocar e, em particular, a migração. Porque, de um lado, a migração representa evidentemente um custo, já que o indivíduo deslocado, durante o tempo em que se desloca, vai ficar sem ganhar dinheiro, vai haver um custo material, mas também um custo psicológico da instalação do indivíduo em seu novo meio. Vai haver também, pelo menos, um prejuízo no fato de que o período de adaptação do indivíduo sem dúvida não vai lhe permitir receber as remunerações que ele obtinha antes, ou as que obterá em seguida quando estiver adaptado. Enfim, todos esses elementos negativos mostram que a migração é um custo, que tem por função? Obter uma melhoria da posição, da remuneração, etc., isto é, um investimento. A migração é um investimento, o migrante é um investidor. Ele é empresário de si mesmo, que faz um certo número de despesas de investimento para obter certa melhoria. A mobilidade de uma população e a capacidade que ela tem de fazer opções de mobilidade, que são opções de investimento para obter uma melhoria na renda, tudo isso permite reintroduzir esses fenômenos, não como puros e simples efeitos de mecanismos econômicos que superariam os indivíduos e, de certo modo, os ligariam a uma imensa máquina que eles não dominariam; permite analisar todos esses comportamentos em termos de empreendedorismo individual, de empreendimento de si mesmo com investimentos e renda! (FOUCAULT, 2008b, p. 316-317).

¹⁴ Essa discussão ultrapassa os objetivos deste trabalho, mas vale nota do trabalho de Hydmann (2000), que descreve como o Estado estabelece uma segurança dos deslocamentos migratórios a fim de não impedir o fluxo do capital, como em uma geopolítica das mobilidades forçadas, em que as fronteiras são mais “porosas” no fluxo dos capitais do que das pessoas.

A revolução que está explodindo por meio dos movimentos migratórios da população africana tem sido controlada pelas políticas repressivas dos Estados europeus. Os corpos migrantes são alvo do controle e inimigos dos Estados, logo, alvos e inimigos da fortaleza europeia. Mbembe (2019, p. 3) descreve exatamente essa ideia de controle dos Estados:

O mesmo Estado é amigo do movimento autorregulado. Por quê? Porque a liberdade nesse caso é entendida como uma questão de moderação, de autorregulação. Não está associada ao excesso – **o movimento excessivo imediatamente invoca problemas de segurança.** [...] o movimento não só precisa ser contido por um aparato de mecanismos disciplinares, como deve ser reconciliado com a liberdade e, em certa medida, com o **autocontrole**. Mas não se supõe que todos os sujeitos tenham capacidade de controlar ou regular a si mesmos. Nem todo mundo consegue se conter. **Portanto, alguns movimentos são rotulados como liberdade, e outros são considerados impróprios e percebidos como uma ameaça.** Essa é a bifurcação que existe no pensamento clássico liberal. É o espectro que assombra os Estados liberais clássicos, desde aquela época até agora. Ainda não nos livramos desse **espectro**. Os Estados liberais clássicos tentaram resolver essa contradição pelo gerenciamento da mobilidade, que está de volta à pauta agora na Europa e até na África do Sul, onde tenho feito alguns trabalhos com o Departamento de Assuntos Internos a respeito da regulação de migrações interafricanas. O conceito-chave é “mobilidade gerenciada”. Então, no quadro da mobilidade gerenciada, certas categorias da população são vistas o tempo todo como possível ameaça, não apenas para si mesmas e sua própria segurança, mas também para a segurança dos demais. **Acredita-se que essa ameaça pode ser reduzida se os movimentos dessas pessoas forem limitados e se elas forem domesticadas e submetidas a algum tipo de reforma.**

Quando os Estados europeus criam e delimitam quais corpos podem se movimentar “livremente”¹⁵, eles estão definindo que os cidadãos nacionais detêm mais direitos de mobilidade do que os estrangeiros. É, definitivamente, uma *biopolítica*, na qual alguns corpos são intensamente controlados, enquanto outros possuem mais privilégios. A partir do controle biopolítico, os Estados conseguem dividir a população e controlar o fluxo daquilo (em geral, do

¹⁵ O conceito de livre circulação não pode ser designado a todo corpo. A generalização é perigosa pois todo corpo é controlado de alguma maneira, seja por uma instituição ou por outro corpo. A diferença é como o controle é feito por meio do poder político. Assim, alguns corpos são mais submetidos a violações de direito (como o direito à mobilidade) do que outros, e recebem controles securitários diferentes: “[...] a segurança pública dos nacionais é uma e a segurança pública dos estrangeiros é outra. Na realidade, a União Europeia vende uma ideia de que a segurança dos nacionais depende da execução efetiva dos dispositivos para controle da população imigrante. O auge deste discurso xenofóbico é o aumento dos atentados terroristas na Europa, a partir de 2013. É como se existissem os vilões estrangeiros, que devem ser impedidos (barrados) com a ajuda da segurança pública que seja mais positiva para os Estados, em termos de gasto e eficiência. Deste modo, não se pode afirmar que os Estados europeus são um exemplo da segurança pública. Antes, deve-se perguntar: este Estado executa medidas de segurança pública em detrimento de indivíduos específicos? Se a resposta for sim é claro que a desigualdade proporcionada por este espaço não é uma segurança pública modelo. A não ser que o modelo seja a separação da população para implementar políticas xenofobas. Na leitura crítica, o Eurodac [*European Dactyloscopy*, banco de dados de impressões digitais para identificar requerentes de asilo e travessias irregulares de fronteira] e outros dispositivos da União Europeia e em particular de cada Estado-Membro são uma segurança violenta e repressiva em relação a privacidade e livre circulação dos indivíduos, uma vez que impõe o controle da população a partir de práticas xenofobas e racistas, que possam permitir a melhor gestão do sistema neoliberal posto” (SALES, 2020a).

capital) e daqueles (dos cidadãos europeus e de turistas, empresários e estudantes com certo poder aquisitivo) que são permitidos no território, excluindo e impedindo, por sua vez, a entrada do que foge da lógica de lucros do fenômeno migratório (no caso, os migrantes em situação irregular sem poder aquisitivo).

Retornando ao corpo migrante, observa-se uma utilização do mesmo no discurso da UE. Mesmo que a sua manifestação e existência política seja cada vez mais negada pelo viés restritivo das políticas de mobilidade europeia, o corpo que migra possui uma utilização para o sistema neocolonial e neoliberal do FFUE para a África e de todos os outros fundos com interferência diretada Europa na África. Então, qual seria a utilização do migrante para o fundo se o principal objetivo do mesmo (“combater as causas profundas da migração regular”) não foi cumprido?

Devido ao caráter discursivo dos textos, incluindo a própria análise do Tribunal de Contas Europeu sobre as atividades executadas, diversas vezes citadas neste artigo, a utilização é para promover uma agenda pautada no discurso da assistência humanitária por meio da cooperação internacional. A criação do fundo e a doação direta dos Estados-membros, assim, não é um ato benevolente, mas sim necessário para garantir a gestão de uma agenda pautada na “assistência humanitária” com parceria de Estados africanos, que tem como objetivo real a vigilância e o controle de um tema que desafia a economia, a política e, principalmente, as fronteiras (segurança) dos Estados europeus: a migração irregular.

Controlando os corpos por meio de um fundo¹⁶ que não possui transparência total, tampouco recursos suficientes e que é composto por uma gestão falha dos dirigentes da Comissão Europeia na concepção de estratégias globais (como descreve o próprio Tribunal de Contas Europeu utilizando um discurso mais “pacífico”), a UE promove a cooperação internacional dos Estados-membros mantendo a multipolaridade com interesses de segurança das fronteiras, que, por sua vez, transparecem princípios xenófobos e neocoloniais.

Ao mesmo tempo, não se vê atuação conjunta para criar medidas comuns de asilo e refúgio, concluindo-se que **a UE se une como bloco efetivo apenas para garantir a segurança de suas fronteiras, criando mecanismos de rejeição de determinados corpos**. Nesse aspecto, compreender a formação de uma identidade “europeia” e a distinção do “Outro” enquanto estrangeiro é fundamental, ao passo que segundo Alves (2013, *apud* Patrício, 2011, p. 22):

¹⁶ Também é necessário relembrar que não foi apenas o FFUE para a África que teve esse objetivo. Há diversos fundos que foram criados, extinguidos ou ainda estão em curso para a gestão da migração na África (ALVES, 2013).

[...] o processo de integração europeia desempenhou um papel importante na transformação da migração num assunto securitário, dado que com a formação do mercado interno e a consequente abolição das fronteiras no interior das Comunidades Europeias tornou-se necessário garantir a segurança dos cidadãos europeus. Com o estabelecimento do mercado interno, os privilégios acessíveis aos cidadãos dos Estados-Membros, especialmente os relacionados com a livre circulação de pessoas juntamente com as restrições das regras respeitantes à imigração, **contribuíram para uma deslegitimização da imigração [...]**. (ALVES, 2013, *apud* Patrício, 2011, p. 22)

E a população da África se deslocando para a Europa através do Mediterrâneo se tornou de especial interesse para a UE, como diz Ferreira (2013, p. 3): “o rápido crescimento demográfico no Norte de África, o lento crescimento económico [sic] e as altas taxas de desemprego, aliados à instabilidade política dos regimes árabes, fazem do Mediterrâneo uma preocupação para a segurança da Europa”. Como o FFUE para a África tem diversos objetivos ligados a gestão da migração através do Mediterrâneo, pode-se visualizar mais uma vez que o real objetivo é garantir a segurança das fronteiras europeias e não o “combate das causas profundas da migração irregular”.

Os recursos do FFUE são investidos, desse modo, no controle da mobilidade dos corpos migrantes, por meio de diversas estratégias securitárias que violam a livre circulação da população africana. É verdade que essas estratégias combatem rotas migratórias que violam os Direitos Humanos, como o tráfico de pessoas e o trabalho análogo à escravidão. Contudo, essas são as únicas rotas possíveis para garantir a migração, tendo em vista o aumento constante de políticas restritivas para migrações feitas internamente pelos Estados europeus. No arcabouço de controle da mobilidade, somam-se outros dispositivos de segurança:

Nos últimos dez anos vêm sendo criados diversos mecanismos voltados para prevenir, controlar e punir a imigração irregular para o território dos países da comunidade européia. As normas comuns relativas à obtenção de visto, a responsabilidade dos transportadores e as operações conjuntas de retorno de migrantes (UE.-CONSELHO EUROPEU, Regulamento nº. 574/1999; Diretriz nº. 51/2001 e Decisão 573/2004a), ou os sistemas de informação e vigilância nas fronteiras (Sistema de Informação Schengen – SIS e a Agência Européia para a Gestão e Cooperação Operativa nas Fronteiras Exteriores - FRONTEX) são alguns desses dispositivos. [...] Aos mecanismos de vigilância, de obtenção de visto e à agência FRONTEX, acrescentaram-se novos instrumentos para aumentar a eficácia do controle migratório: acordos bilaterais de readmissão firmados pela Espanha e Itália com países africanos; **iniciativas euroafricanas sobre migração e desenvolvimento**; a política européia de vizinhança (PEV); o sistema de identificação digital EURODAC; o reforço de barreiras fronteiriças terrestres (Ceuta e Melilla); desde 2007, as ações da European Patrol Network (EPN) no Mediterrâneo e no Atlântico; a criação das Equipes de Intervenção Rápida nas Fronteiras (RABIT); e etc. (CERNADAS, 2009, p.189, *grifo da autora*).

Especialmente se tratando dos “Projetos destinados a melhorar a gestão da migração, incluindo a contenção e a prevenção da migração irregular e a luta contra o tráfico de seres humanos, a introdução clandestina de migrantes e crimes conexos” (FFUE para a África), os recursos do FFUE podem e são ligados às estratégias securitárias anteriores à sua criação. Assim, se o FFUE atua no controle da mobilidade dos corpos, através dessas ferramentas (seja fornecendo mais pessoal, recursos materiais ou a base do sistema de segurança), obviamente, o FFUE executa o controle biopolítico dos migrantes. Além das ferramentas que podem ser compreendidas pela análise *foucaultiana* como “mecanismos disciplinares e dispositivos de segurança”¹⁷, como toda biopolítica, o FFUE possui um sistema legal complexo, estabelecido entre a Comissão Europeia, seus Estados-membros e países estrangeiros.

O controle biopolítico dessas estratégias foi estudado por diversos cientistas de diferentes áreas migratórias (como ARIAS (2017), AJANA (2013), AGIER (2011), CHAMAYOU (2010), entre outros), não especificamente sobre o FFUE para a África, mas sobre outras questões já citadas no decorrer desse texto. E talvez uma conclusão comum dos autores é a diferenciação do Eu nacional (legítimo e legal) para o Outro migrante (ilegítimo e ilegal). Uma diferenciação que além de excluir política e judicialmente, invisibiliza a figura do migrante concebendo-o como um inimigo que nunca fará parte de uma sociedade Nacional sem ser constantemente controlado de maneira biopolítica. Nesse sentido, B. Ajana complementa: “É o ato performativo pelo qual os corpos indesejáveis [...] são (obrigatoriamente) acessíveis a tecnologias de controle biopolíticas, como as da biometria, a fim de estabelecer a fronteira entre o ‘genuíno’ e o ‘falso’, entre o ‘legítimo’ e o ‘ilegítimo’, entre o ‘útil’ e o ‘supérfluo’” (AJANA, 2013, p. 584, *tradução livre*)¹⁸.

Por isso, a mobilidade da população africana rumo à Europa é tão decolonial por agir contra o controle biopolítico implementado nos corpos através das fronteiras, dos controles policiais ou de outros dispositivos securitários criados pelos Estados europeus e seus parceiros. Mbembe (2018, p. 3) tem razão ao dizer: “A descolonização dificilmente será concluída antes de todos os africanos terem o direito de circular livremente pelo continente”. Mas já se vê um

¹⁷ Sobre a diferença entre os mecanismos disciplinares e dispositivos de segurança: “os mecanismos disciplinares incidem sobre a multiplicidade das corporalidades (e não necessariamente precisam ter uma ligação com a segurança, mas nesse caso têm), já os dispositivos de segurança, através dos espaços de segurança, pretendem implementar a máxima do poder biopolítico, controlando uma grande quantidade de pessoas, portanto, uma população (FOUCAULT, 2008). Contudo, os dois atuam de maneira concomitante. Isto é, realocar os corpos para um espaço vigiado e disciplinado é um mecanismo disciplinar, mas também é um dispositivo de segurança, pois incide na mobilidade da população migrante [...]” (SALES, 2020 b).

¹⁸ “It is the performative act by which undesirable and uninvited bodies are (compulsorily) made accessible to biopolitical technologies of control, such as those of biometrics, in order to establish the boundary between the ‘genuine’ and the ‘bogus’, between the ‘legitimate’ and the ‘illegitimate’, between the ‘useful’ and the ‘superfluous’”.

processo decolonial e revolucionário nas migrações que são tachadas como “irregulares”. O espectro que deve ser destruído (assim como muitos outros do pensamento neocolonial) é a concepção da Europa como uma fortaleza impenetrável, na qual apenas os merecedores da livre circulação poderiam adentrar. Daí advém a importância do esforço político decolonial das migrações irregulares contra o controle biopolítico e neocolonial de ações europeias como o FFUE para a África. O corpo que migra, em qualquer condição que esteja inserido ou sendo “catalogado”, é um corpo revolucionário.

Conclusão

O FFUE para a África se mostra como um complexo instrumento da política multipolar da UE, mas não propõe objetivos claros, tampouco possui uma transparência da utilização dos recursos e um detalhamento compartilhado dos resultados. Mesmo assim é um exemplo das políticas multipolares de gestão migratória para controle da mobilidade irregular, propondo ações diretas que são pautadas no objetivo principal de “combate as causas profundas da migração irregular”.

Contudo, observou-se, através da AD dos textos do FFUE para a África, que as causas profundas não foram descritas detalhadamente no fundo, e, como alerta o Tribunal de Contas Europeu, o objetivo não foi cumprido e está longe de o ser. Além disso, as causas profundas das migrações irregulares são ligadas à história e a estrutura colonizadora dos Estados europeus em relação aos africanos, pois a migração irregular é consequência do passado colonial que impede o desenvolvimento econômico, social e político dos países africanos. Assim, o combate das causas profundas da migração irregular “através do Estado de direito” demonstra um discurso focado na promoção da assistência humanitária pelas potências europeias no Sul, sobretudo na África, que pretende, na realidade, controlar os corpos migrantes por meio de uma biopolítica constante, seja nas fronteiras ou nos diversos mecanismos e dispositivos de segurança implementados ao longo de todas as rotas da África rumo à Europa.

Nesse ponto de vista, considerando o FFUE para a África pautado no discurso da assistência humanitária com o objetivo da segurança de fronteiras, as políticas implementadas no fundo garantem uma gestão multipolar xenófoba e neocolonial. Consequentemente, as ações diretas não pretendem criar condições comuns de asilo e refúgio na Europa, mas sim criar condições comuns para impedir o estabelecimento da migração regular, já que determinados migrantes não são bem aceitos em território europeu. Logo, todo movimento migrante pode ser

enquadrado em irregular, desde que não cumpra os requisitos individuais e internos de cada Estado (já que os Protocolos do Direito Internacional para refugiados e pessoas migrantes não estabelecem diretrizes básicas para o reconhecimento, deixando a decisão a cargo de cada Estado-membro). No caso do FFUE para a África, o combate das migrações irregulares incide nas únicas rotas que garantem o fluxo de pessoas que estão em vulnerabilidade: o tráfico de drogas e pessoas, o trabalho análogo à escravidão e as condições de viagem precárias. Tal realidade é causada pela falta de poder aquisitivo, político e social dos migrantes, que foram fomentada pelo processo colonizador dos países do Norte em relação aos do Sul e que, diante das estratégias internacionais excludentes, não pretendem mudar a ordem global. Em síntese, tratando-se de África, conclui-se que as causas profundas das migrações irregulares são causadas pelo processo histórico e colonizador dos países europeus e, mais contemporaneamente, pelas políticas restritivas de asilo e refúgio estabelecidas desde 1999 pela UE e seus Estados-membros.

No entanto, notou-se que as migrações irregulares têm desafiado a concepção de uma fortaleza europeia impenetrável. Os corpos que migram fazem um movimento revolucionário que, do ponto de vista *mbembiano*, é emancipatório e decolonial. Mas a diferença dos corpos que podem migrar legalmente em relação aos que “não podem” deve ser constantemente criticada e estudada. Afinal, a biopolítica que estabelece tal diferenciação é nociva para as populações migrantes em situação vulnerável.

Cabe, portanto, a análise constante dos fundos fiduciários europeus pelos estudantes e pesquisadores das Relações Internacionais e das áreas migratórias, além das análises internas da UE como feito pelo Tribunal de Contas, para que seja exposto e debatido a problemática da gestão neocolonial que dificulta a mobilidade dos corpos. Ademais, urge o estabelecimento de políticas migratórias menos restritivas da UE e de seus Estados-membros, com ideais comuns focadas na universalização da mobilidade.

Referências

AGIER, M. *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*. Polity Press, 2011.

AJANA, B. Asylum, Identity Management and Biometric Control. *Journal of Refugee Studies*, 26(4), 2013, pp. 576–595. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/26/4/576/1594233?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em: 17/12/2020.

ALVES, Laís Azeredo. Novas ameaças: Fluxos migratórios como um problema de segurança estatal. **Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política**, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

ARIAS, Carlota Sofia Garza. **Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados**. Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais – área de especialização em Globalização e Ambiente, jan. 2017. Disponível em: <https://run.unl.pt/bitstream/10362/24351/1/Tese_CPRI_a43965_CarlotaGarza.pdf>. Acesso em: 17/12/2020.

BALLA, Evanthisia. A Crise dos Refugiados: A Resposta da União Europeia. **Revista Europa**, n. 1, abril 2020. Disponível em: <<https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/9695/1/A%20Crise%20dos%20Refugiados%20A%20resposta%20da%20Uni%C3%A3o%20Europeia2017.pdf>>. Acesso em: 17/12/2020.

BERTHELET, Pierre. *L'Europe de la sécurité va-t-elle se construire ? in Sebastian Roché (dir.), Enquête de sécurité : causes de la délinquance et nouvelles réponses*, Paris, Armand Colin, pp. 297-308, 2003.

CERNADAS, Paplo Ceriani. Controle migratório europeu em território africano: a omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos. Tradução de Pedro Maia Soares. Sur, **Rev. int. direitos human.** vol.6 no.10 São Paulo, junho 2009, pp 188-214.

CHAMAYOU, Grégoire. *Les chasseurs aux hommes*. Lyon: La Fabrique Éditions, 2010.

CHIRON, Paul. *Les politiques migratoires européennes, à la frontière du droit. IRIS : Institut de Relations Internationales et Stratégiques*, jun. 2017. Disponível em : <<https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2018/07/Obs-huma-Chiron-Politiques-migratoires.pdf>>. Acesso em: 17/12/2020.

DAPSENS, Sandrine. *Les causes des migrations: pistes d'analyse et d'action*. Centre Avec, Bruxelles, 2005.

FARIA, Fernanda. “Um por Todos e Todos por Um”? Atores e Dimensões da Abordagem Global da União Europeia. **Rev. Nação e Defesa**, 2016, N.º 144, pp. 88-102.

FERREIRA, Susana. Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa? **Jornal de Defesa e Relações Internacionais**, 21 jan. 2013, pp. 1-6.

FOUCAULT, Michel. **A arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008a.

_____. **Nascimento da Biopolítica**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008b.

_____. **Segurança, Território, População**. Editora Martins Fontes, 2008c.

_____. **Vigar e Punir: o nascimento da prisão**. São Paulo: Vozes, 1999.

HYNDMAN, Jennifer. **Managing Displacement. Refugees and the Politics of Humanitarianism**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

LOPES, Ana Mónica Henriques. Neocolonialismo na África. Sankofa. **Revista de História da África e de Estudos da Diáspora Africana**. Ano IV, Nº 8, Dezembro/2011.

MBEMBE, Achille. A ideia de um mundo sem fronteiras. Tradução de Stephanie Borges. **Tanner Lectures on Human Values**, Universidade Yale, 2018.

_____. Os africanos devem ser livres do desejo da Europa. Tradução de André Langer. **Le Monde**, via Instituto Humanitas Unisio, fev. 2019.

NEVES, Alex Jorge das; ROCHA, Gustavo de Souza Rocha; SILVA, José Camilo da. **Políticas de segurança pública nas regiões de fronteira da União Europeia: Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENAFRON)**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania. Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016.

PATRÍCIO, Emilia Mourinho. **Securitização da Imigração - Que impactos sobre os fluxos de imigrantes turcos para Alemanha e sobre as comunidades turcas aí residentes no período de 1999-2009**. 2011.

REIS, Maurício de Novais; ANDRADE, Marcilea Freitas Ferraz de Andrade. O pensamento decolonial: análise, desafios e perspectivas. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 202, mar. 2018.

REVEL, Judith. **Dicionário Foucault**. Editora Forense Universitária; 1ª edição, 2011.

SALES, Thainá Letícia. Resenha: Onisciente, a série que ajuda a repensar a segurança pública. **Observatório de Segurança Pública**, fev. 2020a. Disponível em: <https://www.observatorio_desseguranca.org/imprensa/onisciente-a-serie-que-ajuda-a-repensar-a-seguranca-publica/>. Acesso em: 17/12/2020.

_____, Thainá Letícia. Stateless: não ser, ser e deixar de ser o homo sacer. **Observatório de Segurança Pública**, out. 2020b. Disponível em: <<https://www.observatoriodeseguranca.org/imprensa/stateless-nao-ser-ser-e-deixar-de-ser-o-homo-sacer/>>. Acesso em: 17/12/2020.

SAYAD, Abdelmalek. **Imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo, Edusp, 1998.

SEBBEN, Fernando Dall’Onder; MÜLLER, Gustavo Gayger. Do momento unipolar ao multiregionalismo: estratégia e fundamentos na ordem multirregional. **8º Encontro da ABCP** 01 a 04 de agosto de 2012, Gramado, RS. Disponível em: <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/momento-unipolar-ao-multilateralismo-20-estrategias-e.pdf>>. Acesso em: 17/12/2020.

TARDIS, Mathieu. *L’UE est-elle prête pour les prochains défis migratoires ? Institut Français de Relations Internationales. Politique étrangère*, v. 84, nº 3, 2019, pp. 101.

VILELA, Eugênia. Muros. «**O estilhaçamento cultural do mundo, Tópicos Especiais: Seminário temático I do Núcleo “Diferença, Subjetivação e educação” – Eixo: Diferença, inclusão e educação (Print-CAPES) - Entre os muros da governamentalidade neoliberal e as resistências de quem encarna o signo da diferença: agenciamentos educacionais, artísticos e suas políticas de alianças»**, anotações em aula, 3 e 4 set, Unesp-Marília, 2019.

Documentos

ACNUR. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** ONU, 1951.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados.** ONU, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. **Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia em Favor de África.** 2015. Disponível em: <https://ec.europa.eu/homeaffairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_factsheet_emergency_trust_fund_africa_pt.pdf>. Acesso em : 17/12/2020.

_____. ***Improved migration management.*** Dados de acesso em 12 de agosto de 2020.

CONJUNTURA GLOBAL. **Relatório do Conjuntura Global,** Curitiba, vol. 5, n. 1, jan./abr., 2016.

DRIHL. *Qui sont les migrants mis à l'abri ? Ille-de-France Juin 2015-Novembre 2016. Observatoire Samusocial de Paris, Mireille Eberhard, Erwan Le Méner, Émilie Segol,* 2018.

PARLAMENTO EUROPEU. **Relatório sobre o Fundo Fiduciário da UE para África: as implicações para o desenvolvimento e ajuda humanitária.** Comissão do Desenvolvimento. Relator de parecer: Ignazio Corrao. Relatora de parecer: Eider Gardiazabal Rubial, Comissão dos Orçamentos. Junho de 2016. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0221_PT.pdf>. Acesso em : 17/12/2020.

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. **Le Fonds Asile Migration Intégration (FAMI) et le Fonds Sécurité Intérieure (FSI).** Ministère de l'Intérieur, dez. 2014. Disponível em: <<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Fonds-europeens/Les-nouveaux-fonds-europeens-période-2014-2020/Le-Fonds-Asile-Migration-Integration-FAMI-et-le-Fonds-Sécurité-Intérieure-FSI>>. Acesso em : 17/12/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU. **Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África: flexível mas pouco direcionado.** 2018. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_32/SR_EUTF_AFRICA_PT.pdf>. Acesso em : 17/12/2020.

UNION EUROPÉENE. *Comprendre les politiques de l'Union européenne – Comment fonctionne l'Union européenne ? Luxembourg: Union Européene,* 2014.

Resenha de livro

PALLEY, Thomas. *Financialization: The Economics of Finance Capital Domination*. London: Palgrave Macmillan, 2013. 234 páginas.

Clarissa Flávia Santos Araújo¹

O livro *Financialization: The Economics of Finance Capital Domination*, de autoria de Thomas Palley (2013), trata-se de uma ampla análise sobre o fenômeno da financeirização, caracterizado como o estágio mais recente do desenvolvimento econômico capitalista. O livro de Palley se inicia com uma discussão teórica das causas e impactos da financeirização, seguida por uma caracterização empírica da financeirização da economia norte-americana, com base na evolução dos sistemas bancários de Chick (1986); além disso, o autor desenvolve sua análise sobre os efeitos da financeirização, utilizando a teoria da instabilidade financeira de Hyman Minsky (1992).

Palley (2013) define financeirização como uma forma particular de neoliberalismo. Especificamente, corresponde ao neoliberalismo financeiro, caracterizado pelo domínio dos interesses do setor financeiro na macroeconomia e na política econômica. Vale destacar que o autor entende o neoliberalismo a partir de dois vieses: enquanto filosofia política, o neoliberalismo se apoia numa visão na qual uma economia de mercado desregulada é a melhor maneira de promover a liberdade individual; e como filosofia econômica, a teoria neoliberal parte do suposto que a economia de mercado do *laissez-faire* é a melhor forma de promover a eficiência econômica e o bem-estar econômico. Assim, para os neoliberais, somente os mercados são capazes de coordenar a atividade econômica de maneira ideal, logo, o comportamento do mercado é considerado aplicável a quase todas as esferas da vida.

Nesse sentido, a atual fase do neoliberalismo é marcada, fundamentalmente, pela expansão do setor financeiro, e as justificativas econômicas para essa expansão se baseiam em dois pilares da economia neoclássica. Primeiro, os mercados financeiros são considerados como mercados ideais, pois, nestes mercados, há um rápido ajuste de preços, ou seja, os preços financeiros incorporam todas as informações disponíveis economicamente relevantes. Segundo, para os ortodoxos, os mercados financeiros possuem papel econômico especial em relação à alocação de poupança, ao aumento da acumulação de capital, à expansão do risco e ao controle corporativo.

¹ Doutoranda em Economia pela Universidade de Brasília (UnB) e professora substituta na Universidade Estadual do Maranhão (UEMA). E-mail: clarissaarauju@gmail.com

Palley (2013) destaca outros elementos que marcam a chamada “era da financeirização”, como: a expansão do setor financeiro foi acompanhada por uma mudança na distribuição funcional da renda, caracterizada pelo aumento na participação do capital e uma queda na participação do trabalho; estagnação dos salários; houve também uma mudança significativa na composição do capital, por um lado, os lucros caíram e, por outro, os juros aumentaram; aumento na proporção do setor financeiro nos lucros totais e uma diminuição da magnitude do setor não financeiro.

Para o autor, esses resultados ocasionaram mudanças profundas na estrutura da macroeconomia dos países do Norte ao Sul global. Em particular, o modelo neoliberal implementou uma matriz de políticas que consistiram em: globalização; flexibilidade do mercado de trabalho, ocasionando rompimento do vínculo entre salários e crescimento da produtividade; abandono do compromisso com o pleno emprego, substituído pelo foco na inflação baixa e; um ataque à regulamentação e provisão governamental de serviços econômicos, bens públicos e segurança econômica.

Palley (2013) revela que esse contexto foi resultado da própria substituição do modelo de crescimento keynesiano pelo modelo de crescimento neoliberal. Antes de 1980 (fase de pré-financeirização), os salários impulsionavam o crescimento da demanda, que promoveu o pleno emprego, que, por sua vez, incentivou o investimento, o qual impulsionou o crescimento da produtividade, e, por fim, o crescimento dos salários. Diferentemente, após 1980, o crédito e a inflação de preços de ativos se transformaram nos motores de crescimento da demanda.

Na concepção do autor, o modelo neoliberal prejudicou o processo de geração de renda e demanda por meio da transferência da renda dos salários para os lucros; em consequência, criou-se uma crescente lacuna na demanda agregada estrutural. Sendo assim, o autor argumenta que os processos de desregulamentação financeira, a inovação financeira e a especulação permitiram, portanto, que esse espaço fosse preenchido pelo financiamento, por intermédio de empréstimos aos consumidores e estímulos à inflação dos preços dos ativos.

Nessa perspectiva, o autor afirma que a dependência da dívida e inflação dos preços dos ativos coloca os mercados financeiros no centro da dinâmica econômica. Assim, as finanças desempenharam três papéis fundamentais. Primeiro, as finanças se tornaram fundamentais para a geração de demanda – com o processo de financeirização houve elevação dos preços dos ativos e redução das restrições no acesso ao financiamento para o setor doméstico e para o setor de negócios não financeiros. Segundo, as finanças criaram mecanismos para redistribuir a renda do trabalho para o capital, alterando o comportamento das empresas não financeiras. E em terceiro lugar, influenciaram a política econômica, de modo a apoiar interesses de negócios financeiros e não financeiros, moldando a política regulatória, a macroeconômica e a política econômica internacional.

Portanto, a financeirização transformou, profundamente, o funcionamento do sistema econômico nos níveis macro e micro. Sendo assim, seus principais impactos consistem: no aumento da importância do setor financeiro em relação ao setor real da economia, em consequência, há a transferência de renda do setor real para o setor financeiro, o que provoca, do ponto de vista macroeconômico, maior fragilidade financeira na estrutura da economia; aumento da desigualdade de renda e estagnação dos salários; e deslocamento da distribuição da renda do trabalho (salários) para o capital (lucros).

Apesar de evidenciar essas consequências do domínio do setor financeiro no conjunto da economia, Palley (2013) chama atenção para a natureza dinâmica da financeirização, ou seja, configura-se como um processo em evolução de longo prazo, e que, desde sua implementação, vem gerando grandes impactos sociais e econômicos. Para tanto, a partir da análise da economia norte-americana, o autor desenvolve, no seu livro, uma caracterização empírica da financeirização, por meio da abordagem de estágios de desenvolvimento, baseada no trabalho de Chick (1986, *apud* PALLEY, 2013), sobre evolução dos sistemas bancários.

Segundo Palley (2013), na Idade de Ouro do capitalismo – estágio 1 (1945-1969), a economia real foi marcada pelo pleno emprego e rápido crescimento, enquanto, do lado financeiro, os lucros aumentaram e o mercado de ações cresceu. Por outro lado, na década de 1970 (estágio 2), ocorreu uma mudança de regime econômico, caracterizado pela estagflação e por conflitos sobre a distribuição de renda, de forma que impôs uma restrição de lucro às empresas, o que ocasionou, em 1980, o surgimento da financeirização (estágio 3). Assim, a partir de 1980, as empresas começaram a tomar pesados empréstimos para financiar atividades, com destaque para as aquisições alavancadas para devolver fundos aos acionistas e financiar o investimento. Logo, o aumento da participação dos lucros nas empresas se deram por dois motivos: crescimento do consumo das famílias e aumento do investimento, financiado por empréstimos bancários.

O autor destaca que, nesse período, a dívida ainda estava abaixo do teto, isto é, as empresas tinham acesso a um montante considerável de crédito. Consequentemente, o estoque da dívida não restringia os empréstimos, o que significava que a dívida ainda não tinha efeitos adversos sobre as empresas. Somente com o crescimento da financeirização é que os efeitos do estoque da dívida são sentidos. Porém, esse *boom* das empresas durou até o início dos anos 1990 (estágio 4) e foi sucedido por um *boom* da dívida do consumidor que durou até 2007 (estágio 5).

Nessa perspectiva, focando exclusivamente na dimensão de consumo da financeirização, Palley (1997, 2013) argumenta que existem quatro dimensões principais a respeito da financeirização do consumidor. Primeiro, o empréstimo para trabalhadores pode ser uma variável positiva, pois financia o consumo adicional de trabalhadores. Segundo, uma dívida mais alta é contracionista, pois os pagamentos de juros mais altos reduzem o consumo realizado pelos trabalhadores, porém, aumenta o consumo capitalista conforme aumentam os pagamentos de dividendos dos bancos, aumentando sobretudo a riqueza dos capitalistas no mercado de ações. No entanto, como a propensão a consumir dos trabalhadores é maior do que a propensão a consumir dos capitalistas (a propensão a consumir a partir da receita de dividendos e da riqueza do mercado de ações é menor), esse efeito da dívida é provavelmente negativo.

Terceiro, o empréstimo do trabalhador a cada período é um múltiplo de sua renda. Para Palley (2013), esse resultado explica como os processos de inovação e desregulamentação financeira sustentaram o estágio intermediário expansionista da financeirização. E, por último, os empréstimos têm um limite; por esse motivo, os processos de inovação e desregulamentação financeira podem ser usados apenas para aumentar o teto da dívida dos consumidores, adiando assim o período em que os consumidores estarão com restrições de dívida.

Além disso, existe um fator negativo adicional, pois uma parcela salarial mais baixa reduz o montante emprestado pelos trabalhadores a cada período. Nesse sentido, Palley (2013) afirma que esse cenário se justifica porque a inovação financeira do consumidor tem sido importante, pois o aumento de empréstimos pode compensar o efeito negativo que a financeirização da compra, por alavancagem corporativa, exerce sobre a parcela dos salários.

Por fim, a expansão liderada pelo consumo foi seguida por uma profunda recessão, entre 2001 a 2007 (estágio 5), e se caracterizou por restrições de dívida de empresas e de consumidores, o que levou a uma diminuição dos empréstimos bancários, além de uma profunda estagnação, resultante da crise financeira de 2008.

Palley (2013) enfatiza, ainda na sua argumentação, o impacto da dívida na distribuição de renda e na demanda agregada, mostrando como a dívida transfere renda de devedores para credores; como consequência, esse processo de transferência pode gerar ciclos de negócios. Vale destacar que Palley (1997) conecta essa linha de raciocínio (dívida – distribuição de renda – demanda agregada) à teoria do dinheiro endógeno de Nicholas Kaldor (1970, 1982, *apud* PALLEY, 2013) para evidenciar como a capacidade dos bancos de criar dinheiro aumenta o potencial de instabilidade financeira (hipótese de Hyman Minsky).

Segundo o referido autor, existem dois canais principais em que a dívida gera ciclos: o canal de “*balance sheet congestion*”, criado por Kalecki (1937, *apud* PALLEY, 2013); e o chamado canal de “*debt service transfer*”. Palley (2013) interpreta o primeiro canal em termos de racionamento de crédito, ou seja, o acúmulo de dívida ao longo do ciclo leva à deterioração dos balanços das empresas e tende a aumentar as obrigações de serviço da dívida, restringindo a capacidade das empresas de tomar empréstimos e de financiar novos investimentos.

O segundo canal (“*debt service transfer*”), por sua vez, desenvolvido por Fisher (1933, *apud* PALLEY, 2013), foi aplicado em um contexto de ciclo de negócios por Palley (1994, 1997), no qual parte de um modelo de ciclo de negócios impulsionado pela dívida do consumidor, onde considera dois tipos de famílias (devedoras e credoras), que possuem propensões marginais a consumir diferentes. As famílias devedoras possuem maior propensão marginal a consumir; consequentemente, seus empréstimos aumentam a demanda agregada e o produto, logo, o aumento no produto aumenta seu teto da dívida, permitindo assim empréstimos adicionais. Deste modo, o autor mostra como as transferências de devedores para credores têm efeitos na demanda agregada que impulsionam o ciclo.

Palley (2013) acrescenta ainda à análise os efeitos econômicos transmitidos pelos canais de transferência de balanços e serviços da dívida, que, por sua vez, dependem de dois mecanismos de propagação que podem gerar ciclos de instabilidade: 1) mecanismo multiplicador-acelerador (*multiplier-accelerator*), desenvolvido por Samuelson (1939, *apud* PALLEY, 2013); e 2) mecanismo predador-presa (*predator-prey*).

Aplicado a um modelo com crédito, o primeiro multiplicador funciona por intermédio de empréstimos que aumentam a demanda agregada, e o acelerador entra em ação por meio da mudança induzida na renda, que torna mais fácil a concessão de um empréstimo mais alto. O outro mecanismo de propagação é o predador-presa, no qual o aumento da renda alimenta o nível da dívida, porém, esta última fica presa no nível da renda. Esse mecanismo é aplicado mediante os encargos do serviço da dívida, ou seja, os empréstimos adicionais aumentam o endividamento das famílias devedoras; por consequência, aumentam as transferências do serviço da dívida para as famílias credoras, logo, como os devedores têm maior propensão a consumir, essas transferências reduzem a demanda agregada.

Em resumo, Palley (2013) mostrou como a dívida afeta a demanda agregada, de forma que cria ciclos no mercado de bens, por meio de uma série de mecanismos que foram criados pelo setor financeiro, causando instabilidade financeira na economia norte americana. Nesse sentido, compreende-se que a financeirização tem se configurado como um processo em evolução de longa duração marcado por diferentes estágios. Segundo o autor, os estágios inicial e intermediário foram marcados por empréstimos corporativos e de consumidores, de modo que os encargos acumulados da dívida e a mudança para a desalavancagem provocaram a estagnação da economia dos Estados Unidos (pós-crise de 2008).

Por último, para explicar a era da financeirização, Palley (2013) resgata a teoria da instabilidade financeira de Minsky (1992, *apud* PALLEY, 2013) e a expande para incluir a ideia de um superciclo. O superciclo é um ciclo mais longo, que leva décadas para seguir seu curso e ocorre através de vários ciclos comerciais convencionais. O ciclo comercial convencional, por sua vez, é um período de expansão e contração financeira, no qual a alavancagem aumenta ao longo do ciclo, o que causa fragilidade financeira e, assim, são criadas as próprias condições para a quebra.

Portanto, o superciclo captura como as mudanças na regulamentação financeira, na tecnologia do setor financeiro e nas ações sociais, permitem gradualmente mais riscos ao sistema, além de provocar o enfraquecimento das instituições. Palley (2013) conclui seu livro afirmando que é exatamente esse processo que explica como ocorrem as crises financeiras, isto é, a combinação do ciclo convencional e do superciclo mostra como ciclos de negócios direcionados financeiramente ocorrem a cada década; porém, as crises financeiras ocorrem por períodos mais longos.

Segundo Palley (2013), uma consequência da adoção desse modelo se materializou na crise financeira de 2008, que afetou o sistema econômico global e simbolizou a exaustão do modelo neoliberal. Na concepção do autor, mesmo após medidas de estabilização adotados pelos governos, os mercados financeiros não estavam mais dispostos a financiar os excessos de crédito e os preços de ativos, que preencheram a lacuna de demanda e impulsionaram o sistema desde a sua implementação.

Com base nesse cenário, no seu livro, o autor afirma que o sistema econômico se encontrava sobrecarregado por três grandes problemas estruturais causados pela financeirização: primeiro, alto nível de endividamento que afeta negativamente a demanda agregada; segundo, as consequências da crise financeira e da recessão ainda são sentidas no mundo todo, pois colocaram em xeque a credibilidade do sistema, o que ocasionou uma diminuição do *animal spirits* dos empresários; terceiro, a economia ainda é afetada pelo *déficit* estrutural de demanda causado pela deterioração da distribuição de renda. Como consequência, atualmente o sistema econômico enfrenta o problema da prolongada estagnação econômica.

Portanto, o livro de Thomas Palley *Financialization: The Economics of Finance Capital Domination* se destaca no campo da teoria pós-keynesiana como uma importante contribuição teórica dos efeitos da financeirização nas economias capitalistas, em decorrência da adoção de políticas econômicas neoliberais. Muito embora seja um livro publicado em 2013 – e como o próprio autor destaca que a natureza da financeirização é dinâmica – a obra de Palley (2013) oferece um método de análise importante para a compreensão dos elementos que a caracterizam nos diferentes contextos em que se insere.

Referências

- PALLEY, T. I. *Debt, aggregate demand, and the business cycle: an analysis in the spirit of Kaldor and Minsky*. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 16, p. 371-390, Spring 1994.
- PALLEY, T. I. *Endogenous money and the business cycle*. *Journal of Economics Zeitschrift für Nationalökonomie*, v. 65, n. 2, p. 133-149, June 1997.
- PALLEY, T. I. *Financialization: The Economics of Finance Capital Domination* London: Palgrave Macmillan, 2013.