

Revista de Desenvolvimento e Políticas Públicas

Vol. 4 n. 1 | 2020

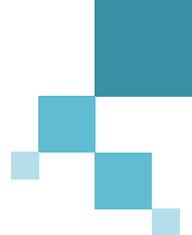
ISSN 2447-360X

Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC e Lula | João José Passini e Mirian Beatriz Schneider

Problemas fiscais, efeito Flypaper e hipótese do Leviatã em Uberlândia: diagnóstico e proposição de soluções | Benito Adelmo Salomão Neto

Avaliação da concentração das exportações mundiais de café entre 2008 e 2018 | Victor Henrique Lana Pinto, Maria Emília Costa e Gabrielli do Carmo Ferreira

Exportação de commodities minerais e crescimento econômico: uma análise da hipótese Export-Led Growth para o Brasil | Leandro Navarrete Machado e Aniel Fagundes Carrara



EDITORA

Elaine Aparecida Fernandes

CORPO EDITORIAL

Alexandre Nunes de Almeida (Esalq-USP)
André Luís da Silva Leite (UFSC)
Cleomar Gomes da Silva (UFU)
Jorge Cláudio Cavalcante de Oliveira Lima (BNDES)
José Gustavo Feres (IPEA)
Lia Hasenclever (UFRJ)
Luiz Carlos Delorme Prado (UFRJ)
Reinaldo Gonçalves (UFRJ)
Renata Lèbre La Rovere (UFRJ)
Wilson Suzigan (UNICAMP)

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Lopes Marques
Evandro Camargos Teixeira
Jader Fernandes Cirino

PRODUÇÃO

Departamento de Economia - Universidade Federal de Viçosa

Todos os trabalhos submetidos para publicação na REDEPP são avaliados, no seu mérito científico, por membros do Conselho Editorial e por consultores "ad hoc", sendo os critérios de: (I) pertinência do trabalho ao escopo do periódico; (II) qualidade linguística; (III) fundamentação teórica e contribuição para a produção do conhecimento; e (IV) obediência as normas para apresentação de trabalho definidas pelo Corpo Editorial. As afirmações e os conceitos emitidos nos artigos publicados são de inteira responsabilidade dos seus autores, não expressando a opinião dos membros do Comitê Editorial.

SUMÁRIO

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL NO BRASIL: FHC E LULA <i>Public policies for rural development in Brazil: FHC and Lula</i>	03
João José Passini Mirian Beatriz Schneider	
PROBLEMAS FISCAIS, EFEITO <i>FLYPAPER</i> E HIPÓTESE DO LEVIATÃ EM UBERLÂNDIA: DIAGNÓSTICO E PROPOSIÇÃO DE SOLUÇÕES <i>Fiscal problems, Flypaper effect and Leviathan hypothesis in Uberlândia: diagnosis and proposition of solutions</i>	21
Benito Adelmo Salomão Neto	
AVALIAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE CAFÉ ENTRE 2008 E 2018 <i>Evaluation of the concentration of world coffee exports between 2008 and 2018</i>	40
Victor Henrique Lana Pinto Maria Emília Costa Gabrielli do Carmo Ferreira	
EXPORTAÇÃO DE <i>COMMODITIES</i> MINERAIS E CRESCIMENTO ECONÔMICO: UMA ANÁLISE DA HIPÓTESE <i>EXPORT-LED GROWTH</i> PARA O BRASIL <i>Export of mineral commodities and economic growth: an analysis of the Export-Led Growth hypothesis for Brazil</i>	55
Leandro Navarrete Machado Aniela Fagundes Carrara	

Políticas públicas para o desenvolvimento rural no Brasil: FHC e Lula[†]*Public policies for rural development in Brazil: FHC and Lula*João José Passini^aMirian Beatriz Schneider^b

RESUMO

Esse artigo tem por objetivo apresentar e discutir as principais políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural brasileiro nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva. Ao fazer isso, pretende-se oferecer um panorama das estratégias escolhidas pelos governos estudados e avaliar a continuidade ou ruptura nas políticas implantadas. De forma geral, o governo FHC adotou os preceitos neoliberais, propondo um desenvolvimento endógeno com o propósito de diminuir a presença e atuação do Estado. Em contrapartida, o governo Lula apostou no desenvolvimento endógeno como forma da sociedade apropriar-se da riqueza gerada, tendo o Estado como entidade promotora desse desenvolvimento. Como ponto em comum, a criação do Pronaf, na gestão de FHC, consolida-se em uma referência na promoção do desenvolvimento rural sustentável na gestão de Lula, e tornar-se uma importante ferramenta de políticas públicas destinadas à produção e distribuição de alimentos.

Palavras-chave: Políticas públicas Desenvolvimento rural Desenvolvimento territorial.

JEL: O13 Q18.

ABSTRACT

This article aims to present and discuss the main public policies focused on Brazilian rural development in the governments of Presidents Fernando Henrique Cardoso (FHC) and Luiz Inácio Lula da Silva. In doing so it is intended to offer an overview of the strategies chosen by the governments studied and try to answer if there was continuity or rupture in the policies implemented and studied. In general, the FHC government adopted the neoliberal precepts proposing an endogenous development with the purpose of reducing the presence and performance of the State. On the other hand, the Lula government bet on endogenous development as a way for society to appropriate the wealth generated, with the State as an entity that promotes this development. As a common point, the creation of Pronaf in the management of FHC, consolidates itself as a reference in the promotion of sustainable rural development, in Lula's management, and become an important tool of public policies aimed at the production and distribution of food.

Keywords: Public policies Rural development Economic development.

Submetido em: 30 de maio de 2020.

Aceito em: 29 de junho de 2020.

[†]Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada no 57º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), em 2019.

^aPesquisador do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná (IDR-Paraná). Mestre em Gestão da Ciência e Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e Doutorando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). E-mail: jpassini@idr.pr.gov.br.

^bDoutora em História Econômica pela *Universidad de León/Espanha*. Pós-Doutorado em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (Esaq/USP). Professora Associada da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Agronegócio e Desenvolvimento Regional (GEPEC). E-mail: mirian-braun@hotmail.com.

1. Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar as estratégias e políticas dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva para o desenvolvimento rural, o que necessariamente remete a analisar a capacidade da abordagem territorial em contribuir com o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais e regionais brasileiras e de como promover a inserção competitiva dos territórios rurais deprimidos nos circuitos econômicos do país. Metodologicamente, nesta parte do trabalho, apresentam-se alguns conceitos que podem contribuir para entender as estratégias escolhidas pelos dois governos para a formulação de suas políticas e programas governamentais para o desenvolvimento rural. Após isso, discute-se o principal programa do governo FHC para o desenvolvimento rural, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Na terceira parte, descrevem-se alguns programas do governo Lula para o desenvolvimento rural. Por fim, na quarta e última parte, trata-se de reflexões e considerações sobre continuidades e rupturas ocorridas no governo Lula em relação ao anterior sobre as estratégias de desenvolvimento territorial rural.

1.1 Políticas públicas

O processo de modernização da agricultura no Brasil, com a difusão de insumos industriais químicos, mecânicos e de alta genética, provocou diferenciação dos agricultores. Aqueles que conseguiram adotar o novo padrão técnico de agricultura viabilizaram-se e continuam viabilizando-se economicamente. Esse grupo, segundo estudo de Alves e Rocha (2010), baseado no Censo Agropecuário de 2006, representava apenas 8,19% do total de estabelecimentos no Brasil, que em números absolutos somavam um total de 423.689 estabelecimentos rurais. Os demais agricultores foram divididos pelo estudo em duas categorias: 18,86% que ainda não estavam com viabilidade econômica, mas que poderiam alcançá-la, dependendo de políticas agrícolas específicas, num total de 975.974 estabelecimentos rurais e um terceiro grupo em que se encontravam agricultores que, na visão dos pesquisadores, nunca se estabelecerão como agricultores, demandando políticas sociais para sua manutenção na sociedade. Esse grupo seria formado por 3.775.826 estabelecimentos rurais, ou 72,96% do total.

Poder-se-ia discutir e enumerar os diversos fatores que influenciaram nesse cenário. Certamente, pode-se afirmar que dois fatores foram determinantes. O primeiro advém das forças impostas pelas leis de mercado e o segundo derivado das políticas públicas criadas e executadas pelos diferentes governos que comandaram o Estado brasileiro nos períodos anteriores. De qualquer forma, há que considerar que o primeiro influencia diretamente e fortemente o segundo.

As políticas públicas são derivadas de processos dinâmicos e complexos, resultado da intervenção de numerosos atores com expectativas e interesses diversificados. Além disso, tais políticas resultam em complexa interação de pessoas e organizações, sendo que cada interveniente apresenta diferentes problemas e formas de abordagens e possíveis soluções e instrumentos sobre a realidade que pretende intervir (ALENCAR, 2013).

Esse processo é que torna a política pública complexa. Trata-se de um campo de disputas e interesses políticos diversos que envolvem diferentes sujeitos em seu processo de desenvolvimento e consolidação. Grupos diversos da sociedade, com interesses, valores e objetivos, coincidentes ou não, tomam decisões coletivas que acabam condicionando a própria sociedade. A partir do momento em que essas decisões são tomadas, cria-se uma política comum, agora convergente em algo a ser compartilhado (FERNANDES e ESMERALDO, 2012).

Porém, para Oliveira (2006), esse é um processo recente em que as políticas públicas surgiram (basicamente com o advento do Estado Moderno e com a queda do Estado Absolutista) com o papel de atender aos setores da sociedade relegados a programas assistencialistas ou de caridade da Igreja. Nesse sentido, Pereira e Silva (2014) indicaram que elas já nasceram, de certa forma, como elemento do Estado com o propósito de desenvolvimento social.

Heidemann (2010) identificou o aparecimento das políticas públicas em momento histórico ainda mais recente. O novo papel do Estado interventor na economia desenvolveu-se no pós-Segunda Guerra Mundial, conferindo ao Estado responsabilidades na promoção de ações reguladoras, como a criação de leis e na função de administrador da economia juntamente com a iniciativa privada, na forma da criação de empresas estatais. Esse Estado planejador e intervencionista foi o resultado de intensos debates que colocavam em dúvida a capacidade dos mercados de realizar o ideário liberal como instrumento mais eficiente de alocação dos recursos financeiros.

Pereira e Silva (2014) identificaram nesse período a crise do regime econômico caracterizado como mercado autorregulado, ou liberalismo do Estado mínimo. A partir dessa crise surgiu o Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)¹, com características de formulador, agenciador e implementador de bens e serviços públicos. A perspectiva desse sistema era a justiça social e a obtenção de um equilíbrio entre o crescimento acelerado do capitalismo de mercado e a estabilidade da vida em sociedade, obtidos por meio de políticas econômicas e sociais mais inclusivas.

A proposta de compensar a incapacidade dos mercados na alocação dos recursos que garantisse tanto o desenvolvimento econômico como a inclusão social estava baseada nas teorias políticas keynesianas, e funcionou bem nos países industrializados do hemisfério norte. Já no Brasil, especialmente no período pós-Segunda Guerra Mundial, encontrava-se uma política de desenvolvimento com caráter essencialmente desenvolvimentista, conservadora, centralizadora e autoritária. Rodrigues (2010) assegurou que um dos símbolos desse processo no Brasil foi a regulamentação do trabalho assalariado nos setores modernos da economia e da burocracia do Estado, mas que não trazia, na sua concepção, o projeto de Estado de Bem-Estar Social.

Essa análise é compartilhada por Bacelar (2003) que afirma que no Brasil, até a década de 1960, encontrava-se uma política de Estado focada na promoção do desenvolvimento com viés no crescimento econômico, sem empenho e prioridade para políticas de transformação das desigualdades sociais. Obtiveram-se importantes transformações, sem, no entanto, alterar a estrutura da propriedade e a concentração de renda. Seu foco principal era consolidar o processo de industrialização e fazer do país uma forte potência econômica em âmbito mundial.

Ainda segundo Pereira e Silva (2014), o sistema de proteção social no Brasil não conseguiu atingir a maioria de sua população por meio das políticas sociais porque houve forte centralização da gestão e recursos no governo federal, além da escassa participação e controle social sobre os serviços públicos. Essa situação tenderia a se alterar a partir da Constituição Federal de 1988, em que são incluídos o estabelecimento e a implantação de competências dos estados e municípios sobre as políticas públicas sociais no Brasil. Tal inclusão foi decorrente, especialmente, da luta por redemocratização do Brasil iniciada nos anos de 1980, quando os movimentos sociais questionavam veementemente a contradição do crescimento econômico *versus* distribuição de renda no país (FERNANDES e ESMERALDO, 2012).

A década de 1990, permeada de mudanças no campo econômico advindas de crises na economia mundial, provocou um novo rearranjo das forças da elite política brasileira. Esta se voltou para colocar o Estado brasileiro numa relação de subordinação ao projeto neoliberal dirigido pela economia capitalista globalizada. Os avanços inscritos na Constituição brasileira de 1988 foram disputados e tensionados na arena política para garantir o avanço dos direitos sociais, refletindo na direção das políticas públicas (RICO, 1998). Além das ferramentas específicas focadas ao desenvolvimento da produção agrícola, como Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), pesquisa e crédito, o Estado colocou à disposição dos agricultores familiares alternativas de atividades que possibilitassem ampliar a renda e a ocupação dos membros da família, numa estratégia clara de viabilização que extrapola as atividades agrícolas (pluriatividade). Pode-se citar como exemplos o turismo rural, o artesanato e a transformação da produção em unidades fabris, também chamadas de agroindústrias familiares, entre outras.

¹Segundo Gomes (2006, p. 203), o Estado de Bem-Estar Social pode ser entendido como “um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir certa ‘harmonia’ entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente”.

1.2 Crescimento e desenvolvimento econômico

Ignacy Sachs (2008) teceu fortes críticas aos modelos de crescimento econômico, indicando que os objetivos do desenvolvimento vão muito além do desdobramento da riqueza material. Para ele, o crescimento é uma condição *sine qua non* para o desenvolvimento, porém não suficiente para se obter prosperidade.

Quanto aos fundamentalistas de mercado, eles implicitamente consideram o desenvolvimento como um conceito redundante. O desenvolvimento virá como resultado natural do crescimento econômico, graças ao efeito cascata (*trickle down effect*). Não há necessidade de uma teoria de desenvolvimento. Basta aplicar a economia moderna, uma disciplina a-histórica e universalmente válida (SACHS, 2008, p. 26).

Sachs recusou veementemente a teoria do efeito cascata, pois a considerava incapaz de entregar o que prometia, ou seja, que os frutos do crescimento econômico seriam distribuídos e promoveriam o desenvolvimento. Sobretudo em termos éticos, seria inaceitável, porque seria perturbador imaginar que, considerando as enormes desigualdades existentes, dever-se-ia esperar o maior enriquecimento dos ricos para que os pobres pudessem ser um pouco menos pobres. Assim, se o objetivo é o alcance de uma vida melhor, mais feliz e mais completa, há que se falar em desenvolvimento, o que é muito distinto de crescimento econômico, pois os objetivos do primeiro vão além da mera multiplicação da riqueza material. O desenvolvimento busca a ampliação do emprego descente, a redução da pobreza e a atenuação das desigualdades sociais.

Esse movimento de crítica ao crescimento econômico, segundo Ortega e Mendonça (2007), voltou remodelado no final dos anos de 1990. Os autores citam como exemplo de sucesso a experiência do Programa Europeu Leader². Na época, a União Europeia começou a discutir as críticas sofridas pela Política Agrícola Comum³. A proposta central da iniciativa Leader estava baseada na necessidade de adotar uma abordagem integrada, multissetorial e territorial para o desenvolvimento rural. Conforme Hespanhol (2006), o fato de considerar as peculiaridades locais das regiões e adotar o enfoque territorial em substituição à dinâmica setorial (agricultura, indústria, comércio, etc.) conferiu ao programa um caráter inovador.

Na mesma época, amadureceu o movimento ambientalista iniciado na década de 1970 e que se consolidou na Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento Sustentável, ocorrida no Rio de Janeiro em 1992. Dessa conferência saiu o conceito de Desenvolvimento Sustentável, em que Ignacy Sachs é um expoente. Para Sachs (2008), o modelo de crescimento econômico é perverso, excludente e concentrador e provoca a expropriação da maioria pobre da população, ao contrário do que se espera no processo de desenvolvimento.

Sachs constatou em seus estudos as grandes diferenças sociais e econômicas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e passou a defender que não era possível simplesmente parar o processo de crescimento econômico enquanto houvesse pessoas pobres no mundo e imensas desigualdades sociais. Porém, defendia a necessidade de um crescimento dentro de uma perspectiva de um desenvolvimento humano. Porquanto, “[...] os objetivos do desenvolvimento são sempre sociais, há uma condicionalidade ambiental que é preciso respeitar, e finalmente, para que as coisas avancem, é preciso que as soluções pensadas sejam economicamente viáveis” (SACHS, 2009, p. 232).

Ao partir desses novos pressupostos, intelectuais, governos e agências multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, revisaram as estratégias governamentais até então usadas na promoção do desenvolvimento e crescimento econômicos. A

²O Programa Leader, um acrônimo do Francês *Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*, que em português pode ser traduzido como Ligações entre Ações para o Desenvolvimento da Economia Rural, é uma iniciativa da União Europeia, criada em 1991, para apoiar projetos de desenvolvimento rural de âmbito local, com o objetivo de revitalizar zonas rurais e criar empregos, tendo como estratégia parcerias público-privadas (GHESI e SILVA, 2016).

³A Política Agrícola Comum (PAC) foi a primeira política instituída pela União Europeia após sua criação pelo Tratado de Roma (1957). A Europa estava em situação de penúria alimentar, resultado da Segunda Guerra Mundial, com sua população passando fome e com uma agricultura desestruturada. Criada em 1962, seu objetivo foi de estimular a produção por meio do progresso técnico e desenvolvimento racional da produção, gerando renda para os agricultores, garantindo estabilidade e abastecimento dos mercados, a partir de um conjunto de instrumentos e grande aporte financeiro (CALVARIO, 2010).

experiência do Programa Leader foi a base para que as agências internacionais de fomento passassem:

[...] a condicionar a concessão de financiamentos aos países periféricos à incorporação nos seus programas de desenvolvimento rural, de pressupostos e estratégias visando a redução da pobreza, o estímulo às formas de organização coletiva, a conservação dos recursos naturais e a visão mais integrada dos espaços rurais por meio da perspectiva territorial, sem considerar, entretanto, as particularidades que caracterizam esses países (HESPANHOL, 2010, p. 127).

No entanto, Ortega e Mendonça (2007) avaliaram que essa orientação das agências em adotar políticas de desenvolvimento local, autônomo e endógeno em que os governos estimulassem formas participativas de gestão pública, promovendo a formação de capital social e humano nos territórios, vinha acompanhada da necessidade dos governos de incorporar controles dos gastos públicos e desregulamentar a economia, permitindo assim, que os Estados ficassem desobrigados a realizarem ações mais intervencionistas (ORTEGA et al., 2009).

Kageyama (2004), num esforço de propor uma forma de mensurar o desenvolvimento rural, abordou suas diversas vertentes e conceitos, concluindo que esse desenvolvimento é um processo multifacetado, devendo considerar o aspecto econômico no aumento de renda das famílias e o aspecto social na oferta de uma vida digna. Tudo isso deveria ser pautado por uma intervenção territorial, respeitando a aptidão multifuncional e pluriativa do rural, apontando claramente a necessidade de uma política sistêmica de desenvolvimento.

Nesse sentido, Sachs (2008) chamou a atenção que, para pensar o desenvolvimento de um território, é necessário ter em conta a sua diversidade de configurações socioeconômicas e culturais. Para o autor, sempre será um erro tentar aplicar de forma generalizada estratégias padrões copiadas de outras regiões. As estratégias utilizadas deverão buscar respostas aos problemas identificados e oferecer soluções às demandas da sociedade, superando obstáculos que impedem o uso mais racional e sustentável dos recursos e aproveitando as oportunidades existentes, usando de criatividade e inovação.

Sen (2000) acrescentou que o desenvolvimento sustentável está intrinsicamente ligado à abordagem territorial. Em sua concepção, ele deve ser entendido como o desenvolvimento dos cidadãos, para que os mesmos sejam livres, autônomos, produtivos e socialmente responsáveis. Isso pressupõe o envolvimento (e desenvolvimento) de múltiplas dimensões, partindo da social e humana até a econômica, passando ainda pela cultural, institucional, política, tecnológica e ambiental. Isso deveria ocorrer de forma endógena, ou seja, utilizando os recursos já existentes no próprio território, o que reforça o conceito de sustentabilidade.

Méndez (1997) corrobora ao afirmar que a forma de reduzir as desigualdades nos níveis de desenvolvimento existentes começa pela constatação de que elas existem e continua com a aceitação de que cada território acumula, de maneira distinta, importantes dotações de recursos, sejam eles humanos, naturais, conhecimento e capital, já que cada território possui um capital territorial específico. Esses mesmos autores indicaram que o respeito e reconhecimento dos diferentes níveis de desenvolvimento que cada região apresenta devem ser o principal aspecto considerado para o desenvolvimento regional, pois os territórios são definidos pela maneira que se organizam e pelos seus vínculos sociais. Esses vínculos serão determinantes para o sucesso ou o atraso do território, a depender de sua capacidade de inovação ou provincianismo.

A tônica dos estudos acadêmicos no final dos anos de 1990 e início dos 2000, como os de Abramovay (2003) e Silva, Del Grossi e Campanhola (2002), apontavam para uma transformação do meio rural brasileiro em um espaço de atividades variadas (multifuncional), baseadas em relações sociais entre uma variedade de atores diferentes, num contexto de abertura de novos desafios e possibilidades para o seu desenvolvimento. Ortega e Mendonça (2007) observaram que nesse novo contexto de transformação a abordagem do desenvolvimento territorial ganhou importância e influenciou na formulação das políticas públicas brasileiras a partir dos anos de 1990.

Não por acaso, em 2003, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério de Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA) definiu territórios rurais, no âmbito de seus programas, como um:

[...] espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2003, p. 1).

Para Kageyama (2004), o desenvolvimento rural como processo multifacetado traz a possibilidade de propriedades familiares, que foram consideradas supérfluas no paradigma da modernização, assumirem novos papéis e estabelecerem novas relações sociais com outras empresas e com os setores urbanos.

No Brasil, experiências de desenvolvimento territorial ganharam expressão a partir dos anos 1990. Em um contexto de crise econômica e de reformas liberalizantes, algumas experiências foram implantadas na busca de respostas para o desenvolvimento dos espaços rurais. Em contraste com essa visão surgiram, em período subsequente, outras visões e experiências sobre o desenvolvimento territorial. Experiências que mesmo reconhecendo a força desse processo liberalizante global, foram estruturadas para contribuir na solução de antigos e novos problemas brasileiros, como a pobreza, a desigualdade regional e o desenvolvimento sustentável, e obtiveram respostas específicas, valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios (BONNAL, 2008).

Algumas dessas experiências, na forma de programas e políticas públicas são descritas a seguir, uma vez que elas foram as estratégias de desenvolvimento territorial incorporadas às políticas públicas federais nas décadas de 1990 e de 2000.

2. As políticas de desenvolvimento rural do governo Fernando Henrique Cardoso

O Pronaf, lançado em 1996, inaugurou uma nova fase de políticas públicas para o meio rural no Brasil. Até então as políticas do Estado brasileiro eram setoriais, com o propósito de promover o desenvolvimento da produção e em muitos casos de um setor específico, como a cafeicultura, a bovinocultura de corte ou leite e a cultura da soja. Foi a primeira política pública de âmbito nacional, focada no desenvolvimento de uma categoria de agricultores majoritária em número, grande produtora de alimentos para a população e historicamente renegada pelas ações governamentais. A partir de 1996, o Estado reconheceu e legitimou essa categoria, denominada anos mais tarde como agricultura familiar.

A criação do Pronaf deu início a um novo ciclo de atuação dos governos que seguiram e que lançaram vários outros programas e políticas, de abrangência nacional, com o objetivo de reduzir a pobreza, as desigualdades social e econômica e a insegurança alimentar, promovendo a inclusão social e produtiva dessa categoria. Em 2006, a agricultura familiar passou a ser reconhecida pela Lei n.º 11.326, que em sua regulamentação definiu o conceito que identifica essa categoria e os empreendimentos familiares rurais, além de balizar princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas para este grupo social (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Assim, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram criados diversos programas para atender diretamente o segmento, como as diversas variações do Pronaf, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa de Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), assim como de programas de cunho amplo e de alcance regional como os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), os Territórios da Cidadania, os Territórios Rurais, entre outros (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Todavia, alguns autores, como Thomaz Junior e Gómez (2004), avaliaram que, mesmo sendo governos de matizes diferentes no campo político, não houve diferença na condução dessas políticas,

sobretudo pela influência exercida pelas agências internacionais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ao analisar a literatura, diversos trabalhos científicos apresentam visões divergentes sobre o tema. Os autores acima citados advogam que os dois governos seguiram os preceitos da cartilha neoliberal dos organismos multilaterais, porém com vieses diferentes, seja no objetivo, seja na intensidade. Outros defendem uma tendência de descontinuidade progressiva, tanto no tocante a intensidade quanto à introdução de visões (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Grosso modo, o governo FHC adotou os preceitos neoliberais propondo um desenvolvimento endógeno com o propósito de diminuir a presença e atuação do Estado, tendo em vista a máxima de que o crescimento econômico permitiria o desenvolvimento social, bastando apenas que a sociedade utilizasse-se da riqueza gerada. Por outro lado, o governo de Lula apostou no desenvolvimento endógeno como forma da sociedade apropriar-se da riqueza gerada, tendo o Estado como entidade promotora desse desenvolvimento, a partir de políticas públicas inclusivas e focadas no combate à pobreza e às desigualdades sociais. Na próxima parte do texto tratar-se-á de um programa gestado no governo FHC, fruto do incremento das demandas do setor e que se tornou vital para o desenvolvimento do setor agrícola, especialmente para a produção de alimentos nas décadas seguintes.

2.1 Pronaf: uma política de desenvolvimento rural para o Brasil

A pressão exercida pelos movimentos sociais fez com que o governo de FHC (1995-2002) elege-se a agricultura familiar, por meio de suas representações, como importante ator do desenvolvimento rural. Esse processo deu origem, em 1996, ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), institucionalizado por meio do Decreto Presidencial n.º 1.946. O Programa se firmou como a principal política pública do governo federal dedicada ao desenvolvimento do meio rural brasileiro para apoiar os agricultores familiares (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

O Programa foi criado basicamente com duas grandes linhas de financiamento: a linha Pronaf Infraestrutura e Serviços, voltada a financiar ativos coletivos, e linhas de crédito direto aos agricultores familiares. Brito (2017) considerou que as duas linhas eram inovadoras por atenderem a um público relegado pelas administrações públicas. O referido programa tinha ainda por finalidade prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. Todavia, para Ortega e Mendonça (2007), uma das principais inovações do Pronaf foi a criação da linha Pronaf Infraestrutura e Serviços, que tinha como objetivo básico apoiar a eliminação de entraves ao desenvolvimento rural em regiões que predominassem a presença da agricultura familiar.

Segundo esses mesmos autores, o governo de FHC apoiou sua administração nas recomendações dos organismos internacionais, em especial a do Banco Mundial, que previam em suas ações as políticas neoliberais, onde o Estado Nacional deveria ter o mínimo de atuação e intervenção no mercado. O governo FHC buscou orientar suas ações para promover uma agricultura familiar empresarial e sua integração ao mercado, elegendo como beneficiários apenas os agricultores familiares com potencial de êxito, e relegando “[...] à margem os agricultores descapitalizados, empobrecidos e com sérios problemas para manterem a produção, a propriedade da terra, e também os trabalhadores rurais sem terra” (THOMAZ JUNIOR e GÓMEZ, 2004, p. 62). Assim, o Estado estava desobrigado a uma intervenção mais qualificada, deixando que o desenvolvimento fosse impulsionado de forma local, autônoma e endogenamente.

Ao considerar essa lógica, o Pronaf visa o desenvolvimento da agricultura familiar por meio do fortalecimento de suas atividades. Porém, foca no atendimento do grupo que tenha a capacidade de se integrar à cadeia de agronegócios, proporcionando-lhe o aumento de renda e agregando valor ao produto e à propriedade, por meio da modernização do sistema produtivo.

A linha de financiamento Pronaf Infraestrutura e Serviços foi implementada no período 1997-2002, com recursos não reembolsáveis. Sua aplicação foi baseada na parceria com as gestões

municipais com o objetivo de implementar, ampliar, racionalizar e modernizar a infraestrutura pública e de serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar (MDA, 2000).

Como exemplos de infraestrutura financiável no âmbito do Pronaf, cita-se: rede principal de energia elétrica, canal principal de irrigação, estradas vicinais, armazém e abatedouro comunitário, habitação rural, unidades didáticas, etc. [...] Podem ser financiados serviços de apoio ao desenvolvimento rural prestados por entidades públicas ou privadas que contribuam para o fortalecimento da agricultura familiar, como a assistência técnica e extensão rural, pesquisa agropecuária, etc. (MDA, 2000, p. 13).

Ortega e Mendonça (2007) explicam que o Pronaf Infraestrutura e Serviços estava disponível para os municípios selecionados⁴ pelo Conselho Nacional do Pronaf, condicionado a que o município constituísse um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDRS). Esse, por sua vez, deveria elaborar e aprovar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS), após diagnóstico da realidade municipal e que contemplasse as demandas dos agricultores familiares. Ou seja, as existências do CMDRS e de um PMDRS eram as principais precondições para pleitear o financiamento. Os municípios deveriam ainda comprometer-se com contrapartidas que variavam de 20 a 40% do valor solicitado e estarem em dia com as contas junto à União. O Conselho devia contar com pelo menos 50% de representantes da categoria beneficiada.

Para Ortega e Cardoso (2002), a linha do Pronaf Infraestrutura e Serviços foi uma iniciativa importante de construção de políticas públicas descentralizadas, baseadas em uma abordagem territorial. Aliás, Ortega e Mendonça (2007) consideraram que essa linha do Pronaf foi a primeira experiência de política pública que adotou o enfoque de desenvolvimento territorial no Brasil.

Nesse sentido, ela foi inovadora e pretenciosa ao tentar mobilizar, facilitar e regular as atividades da sociedade. Buscava-se “[...] o protagonismo dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário” no sentido da geração de um processo de desenvolvimento autônomo destes territórios (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p. 7).

Nesse sentido, o Pronaf promoveu um processo de negociação entre os agricultores, suas organizações e o governo, tendo o município como lócus de atuação da gestão dessa política pública, tendo como principal linha de financiamento a de Infraestrutura e Serviços (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

Hespanhol (2010), a partir de análise própria e apoiando em diversos autores como Abramovay e Veiga (1998) e Deser (1999), apontou os principais problemas identificados para a implementação do Pronaf Infraestrutura e Serviços no período do governo FHC (1997-2001), como segue:

- a) a seleção dos municípios contemplados foi mais baseada em critérios de pobreza e de vínculos político-partidários do que efetivamente nos méritos técnicos dos planos de trabalho
- b) a baixa qualidade dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural que foram elaborados, em sua maioria, para atender às exigências burocráticas para a obtenção dos recursos. Isso refletiu também a baixa participação dos agricultores e suas organizações nas discussões para a elaboração dos mesmos
- c) a pouca experiência de participação dos principais atores envolvidos como, por exemplo, técnicos, líderes de associações, representante dos produtores rurais. Isso se deve pela ausência de uma cultura que estimulasse os indivíduos a tomarem as decisões no âmbito do município de forma coletiva e articulada e
- d) conforme análise de Deser (1999), a atuação do Programa ficou limitada pelo fato de ter a escolha do município como escala territorial. Isso porque as administrações municipais ainda são muito influenciadas pelo clientelismo e subordinadas aos interesses de oligarquias locais, que definem o que consideram melhor para o público atendido. Além disso, muitos dos

⁴Os municípios eram selecionados por critérios como a estrutura fundiária, população e valor da produção. Buscava-se assim combinar municípios que apresentassem uma distribuição fundiária mais pulverizada, uma taxa baixa de urbanização e uma baixa produtividade agrícola (HESPANHOL, 2010).

problemas que limitam o desenvolvimento das municipalidades e produtores rurais extrapolam a escala territorial.

Ortega e Mendonça (2007), por sua vez, analisaram qual foi a capacidade do Pronaf Infraestrutura e Serviços cumprir com seu objetivo de desenvolvimento territorial, mesmo que tenha sido uma importante iniciativa na construção de políticas públicas descentralizadas. Na opinião dos autores, o programa não alcançou lograr seu objetivo de “[...] construir um pacto local em torno do desenvolvimento” (p. 31), sobretudo porque não disponibilizou recursos suficientes para melhorar a infraestrutura necessária e desejada. O Programa apresentou um viés eminentemente agropecuário nos projetos, dificultando a inclusão dos segmentos urbanos no processo.

O Pronaf, portanto, contemplava linhas de crédito direto aos agricultores familiares e linha de crédito de capacitação, além da linha de Infraestrutura e Serviços. De forma que o objetivo do Programa era promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares, proporcionando aumento de renda e gerando novos postos de trabalho, por meio da sua capacidade produtiva. No governo Lula, esse programa sofreu algumas alterações, sobretudo, em aumento da sua amplitude e recursos.

2.2 Programa Comunidade Ativa (PCA)

O Programa Comunidade Ativa (PCA) foi criado em 1999 pelo governo FHC para atender as estratégias de desenvolvimento territorial, previstas em suas políticas sociais. Foi coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária⁵ com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento dos municípios contemplados por meio da indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Os critérios de seleção dos municípios do Programa estavam baseados nos mesmos utilizados pelo Programa Comunidade Solidária, no âmbito da política social formulada e implementada pelo governo federal, e estavam localizados em regiões deprimidas economicamente do país, ou seja, em regiões empobrecidas (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

A estratégia DLIS foi desenvolvida com o objetivo de promover o desenvolvimento local, integrado e sustentável. A promessa era de ser uma alternativa para reduzir os problemas sociais e econômicos dos municípios mais pobres do país. O governo alegava que seu diferencial se encontrava na metodologia, que privilegiava as ações de desenvolvimento planejadas e decididas localmente, a partir de diagnósticos feitos na base, possibilitando um novo olhar de construção de práticas de inclusão social.

O pressuposto básico de formulação desse programa era a necessidade de uma maior eficiência dos gastos públicos, considerando que o governo gastava recursos públicos consideravelmente altos com programas sociais, sem necessariamente obter os resultados esperados de diminuição da pobreza. A proposta de aumentar a eficiência dos recursos estava baseada em ações locais, ou municipais, tendo como estratégia a indução do desenvolvimento autônomo e endógeno. O aporte de recursos era baixo, pois se esperava que a organização local, por meio de seu capital social, fosse suficiente para desencadear os processos de desenvolvimento.

Para Ortega e Cardoso (2002), o fracasso dessa experiência, espelhada em experiências europeias, foi motivado por não considerar a fragilidade do capital social nesses municípios, que ainda estavam largamente influenciados pelo clientelismo e coronelismo para empreender um processo local de desenvolvimento e que resultasse em autonomia da população local. Eles avaliaram ainda que o Estado deveria conjugar estratégias *bottom-up* e *top-down*⁶ alimentadas com muito recurso público, o que jamais ocorreria em um governo de caráter hegemonicamente neoliberal. Por fim, concluíram que municípios de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), baixo capital

⁵O Programa Comunidade Solidária foi um programa do governo federal brasileiro criado em 1995 visando o combate da extrema pobreza. Tinha como princípio que a condução de políticas públicas sociais deveria ser em parceria entre o Estado e a iniciativa privada, articuladas com a sociedade por meio de organizações não governamentais (ONGs).

⁶Esses termos são utilizados para designar metodologias e estratégias de políticas públicas. O primeiro termo (*bottom-up*) significa que as decisões e orientações são ascendentes, emanadas de baixo para cima pela participação da população envolvida. Já o termo *top-down* indica um sentido contrário das decisões, ou seja, são descendentes, quando os gestores aplicam, por meios administrativos, as ações de políticas públicas.

social, infraestrutura precárias e pobres não conseguiriam alcançar um desenvolvimento autônomo e endógeno como se esperava os objetivos ambiciosos do governo.

3. As políticas de desenvolvimento rural do governo Luiz Inácio Lula da Silva

A implementação das políticas de desenvolvimento rural (políticas territoriais para a área rural) do governo Lula começou pela criação, já no início de seu governo, em 2003, da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com a finalidade de articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em prol do desenvolvimento de regiões onde predominavam agricultores familiares e beneficiários da reforma e do reordenamento agrário (BRITO, 2017).

Segundo Ortega e Mendonça (2007), a estratégia era de obter sinergia, articulação e integração de políticas públicas dos governos federal, estadual e municipal. Além disso, dividir responsabilidades com atores da sociedade civil, especialmente os representantes dos beneficiários, colaborando para a ampliação das capacidades humanas, institucionais e da autogestão dos territórios. Procurava-se promover a descentralização das ações, potencializando e valorizando os recursos endógenos locais em prol do desenvolvimento dos territórios.

Buscava-se, então, aglutinar os municípios em torno de um projeto único de desenvolvimento territorial, a partir de suas identidades regionais, em novos arranjos intermunicipais. Mais do que a execução dos planos territoriais de desenvolvimento rural sustentável, a SDT tinha como desafio transformações nos processos de participação e a geração de processos contínuos e sustentados de desenvolvimento (MDA, 2003).

Brito (2017) mostrou que a constituição dos territórios rurais seguia por meio da organização e instalação de órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) e os Colegiados de Desenvolvimento Territorial (CODETER), ainda por incentivar e fortalecer os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDR) e os CMDRs. Estes tinham como estratégia estimular a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas, com objetivo de combater a pobreza rural e garantir melhores condições de vida na agricultura.

A SDT/MDA, a partir dessa formulação, estabeleceu a visão de desenvolvimento territorial como metodologia de planejamento do governo. Em seu desenho de política pública, encontravam-se critérios que iam desde a formulação, com base na identificação das demandas pelos cidadãos, até a avaliação dos resultados das políticas. O pressuposto básico era de que, considerando o território como base de ação, seria mais fácil atuar sobre as desigualdades e superar os entraves ao desenvolvimento.

A mudança de intervenção espacial do governo, ampliando da escala municipal para territórios rurais, foi proposta em virtude das críticas apontadas no capítulo anterior, mas mais especialmente por dois aspectos: (1) o Pronaf Infraestrutura e Serviços, ao privilegiar as demandas individuais dos municípios, pulverizava a aplicação dos recursos e não alcançava a sinergia possibilitada pela aplicação que demandava escala, o que seria possível pela união de vários municípios vizinhos e com os mesmos problemas e (2) a possibilidade de concentrar recursos em áreas/territórios em condições socioeconômicas mais desfavoráveis, envolvendo diversos municípios (HESPANHOL, 2010).

Ainda segundo Hespagnol (2010), a identificação dos territórios rurais seguiu a orientação de agregarem municípios contíguos, localizados em regiões com densidade demográfica inferior a 80 habitantes por km², com IDH baixo e com a presença predominante de agricultores familiares, assentamentos de reforma agrária e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), ou seja, onde a proposta de combate à pobreza rural seria mais concreta. Segundo levantamento da autora, o governo federal, entre 2003 e 2009, reconheceu 164 territórios rurais, onde foram investidos R\$ 850 milhões no financiamento de projetos selecionados em municípios situados no âmbito desses territórios.

A seguir serão descritos os principais programas de desenvolvimento rural dos governos do presidente Lula, tendo como base o enfoque territorial.

3.1 Pronat: política de desenvolvimento rural

Outra importante contribuição do governo Lula foi a criação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), executada pela então recém-criada SDT/MDA, na lógica da reorientação estratégica das políticas de desenvolvimento rural. O Pronat foi criado a partir da extinção de uma modalidade do programa que o antecedeu – o Pronaf, na linha Infraestrutura e Serviços Municipais – que ficou vigente de 1997 a 2002 (LEITE e WESZ JÚNIOR, 2012).

Segundo esses autores, a criação do Pronat, no início do governo Lula em 2003, instituiu um novo formato de política para o desenvolvimento rural, ao optar pela construção de uma nova institucionalidade – o território. Foi formado pela representação dos interesses sociais e econômicos da agricultura familiar e articulava um grupo de municípios em torno de uma estratégia comum, diferentemente da condução anterior que tinha o município como base operacional.

Na avaliação de Grisa e Schneider (2015), os territórios surgiam como um espaço intermediário entre os municípios e os estados, possibilitando a participação da sociedade civil vinculada à agricultura familiar nas decisões de desenvolvimento. A escolha e delimitação dos territórios foram priorizadas, principalmente, por critérios em contextos que atendiam maior concentração do público prioritário do MDA (agricultores familiares, assentados da reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário) – ou seja, com maior intensidade de demanda social – e com IDH baixos, de modo a priorizar os municípios com menores condições de desenvolvimento, o que favoreceria o combate à pobreza rural.

Com a criação da SDT, a linha de financiamento Pronaf Infraestrutura mudou a sua unidade de atendimento. Ela passou a atuar como suporte ao desenvolvimento de territórios rurais de caráter intermunicipal. Como citado anteriormente por Leite e Wesz Júnior (2012), a mudança de escala do municipal para o supramunicipal foi devido às dificuldades de planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento rural, que muitas vezes exigia uma escala mais ampla para sua resolução de problemas. Soma-se a isso, o caráter clientelista que subordinava as ações aos interesses das oligarquias locais, comprometendo a demanda dos projetos e a sua execução.

O programa foi executado por colegiados e fóruns no âmbito do território, constituídos por instituições da sociedade civil e do poder público, que se responsabilizavam pelo planejamento, pela articulação institucional, pela elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e de outras políticas públicas que também eram voltadas para o desenvolvimento dos territórios. Mesmo sendo criado em 2003, o Pronat começou a operar em 2004, em 65 territórios. Já no ano de 2006, foi ampliado para 118 e finalizou com 239 territórios rurais, contabilizando mais de 3,5 mil municípios. Com seu objetivo definido para ampliar as oportunidades de geração de renda de maneira descentralizada e sustentável, baseava-se na articulação de redes de apoio e cooperação solidária e atuava fortalecendo políticas de crédito, apoio à comercialização e assistência técnica (BRITO, 2017).

Segundo Hespanhol (2010), durante quatro anos de atuação, o programa possibilitou o repasse médio de R\$ 150 mil por ano a municípios em situação precária no meio rural. Esses recursos foram aplicados em ações contidas nos PMDRSs, aprovados no âmbito dos CMDRs e que apresentavam participação paritária entre atores governamentais e entidades representativas dos agricultores familiares.

3.2 Pronaf: política de desenvolvimento rural

A criação do Pronaf deu-se no governo FHC, no entanto, os avanços significativos do Programa ocorreram a partir de 2003, com as diretrizes do governo Lula pela elaboração de diversas iniciativas e para amparar programas maiores como o Brasil Fome Zero e Vida Digna no Campo, que uniam políticas de segurança alimentar e inclusão social com o fortalecimento da agricultura familiar. Para atender as novas estratégias, foram criadas linhas do Pronaf, ampliado seus recursos e sua base de atuação, e instrumentos de política agrícola e de desenvolvimento rural.

Além das medidas do crédito do Pronaf, a cada safra o governo Lula anunciava novas medidas de políticas agrícolas e sociais para consolidar uma política maior, diferenciada e multifuncional para a agricultura familiar, que alcançaria um universo de mais de dois milhões de agricultores. Nos oito anos de governo Lula, os recursos aplicados pelo Pronaf seguiram uma curva ascendente ano a ano, somando mais de R\$ 55 bilhões, cinco vezes mais que o volume aplicado durante os oito anos do governo FHC (BITTENCOURT, 2003 BIANCHINI, 2015).

A ampliação do Pronaf, somado aos diversos programas e instrumentos de políticas gerados pelo governo Lula a partir de 2003, promoveu mudanças significativas no meio rural. Em documento publicado pelo MDA, por ocasião da 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, ocorrida em 2013, foram elaboradas algumas análises dos resultados de políticas públicas empreendidas pelo governo para o desenvolvimento rural sustentável, afirmando que por meio delas houve melhora na renda, nas condições de vida rural e no aumento da produção de alimentos e a geração de emprego e renda.

A pobreza rural teve uma queda expressiva, com redução da taxa de pobreza rural de 48,6% em 2002, para 32% em 2008, indicando a saída da pobreza de mais de quatro milhões de pessoas, bem como a redução da taxa da pobreza extrema de 19,9% para 11,7%. Entre 2003 e 2011, a renda média dos domicílios da agricultura familiar teve um crescimento real acumulado de 52%, enquanto a população brasileira no período aumentou 16% (MDA, 2013, p. 38).

3.3 CONSADs

Os Consórcios Intermunicipais de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) não foram criados e nem estiveram sob a coordenação do MDA, mas discute-se sobre eles pela importância que tiveram como política pública de desenvolvimento territorial e como objetivo básico o combate à fome e à pobreza.

A criação dos CONSADs, explicou Lima (2011), foi parte integrante da estratégia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com o objetivo de gerar oportunidades de trabalho e renda nas regiões periféricas, por todo o país. Essa estratégia tinha como objetivo fundamental garantir a segurança alimentar das populações que viviam em condições precárias de alimentação, por meio de ações estruturais nos planos social e econômico, e tendo como pano de fundo os objetivos perseguidos pelo Programa Fome Zero. Para esse trabalho, a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local era condição básica para o possível sucesso da empreitada.

Segundo Ortega e Mendonça (2007), a constituição de consórcios intermunicipais era uma solicitação das lideranças que participaram do Programa Comunidade Ativa. A alegação principal era que muitas questões municipais não avançariam se não houvesse uma abordagem regional. Essas discussões foram iniciadas ainda no governo FHC, todavia, foi só no início do governo Lula que ganharam densidade, o que resultou em adaptações nas políticas estruturais do Programa Fome Zero. Mesmo que essa política possa ser considerada uma continuidade do governo FHC, o governo Lula mudou o foco, e a prioridade passou a ser a segurança alimentar.

Os CONSADs, segundo Ortega (2015), foram criados visando a geração de emprego e renda com a garantia de segurança alimentar e desenvolvimento local, tendo como estratégia a destinação de recursos para fomento, o apoio logístico e para projetos e ações estruturantes de iniciativas territoriais. Brito (2017) descreveu que eles foram constituídos por um espaço de cooperação entre o poder público e a sociedade civil, para discutir, planejar, decidir e implantar ações voltadas para a segurança alimentar e a melhoria das condições de vida das populações envolvidas. Sua organização era feita a partir de uma estrutura decisória, com um órgão de deliberação máxima com características de Fórum e órgãos gerenciais e operacionais decisórios (Entidades Implementadoras Regionais). As decisões negociadas e pactuadas no Fórum davam origem a um Plano de Ação. Esse Plano era acompanhado de um processo de monitoramento e avaliação dos processos, resultados e impactos das ações implementadas.

Um dos papéis das instituições executoras era de apoiar os esforços dos CONSADs na preparação dos seus planos de ação por meio da identificação de experiências promissoras de desenvolvimento intermunicipal que podiam integrar esses planos, além de buscar integrantes locais para participarem das fases de implantação dos CONSADs. Paralelamente ao estabelecimento dos atributos que configuram se as experiências alcançam bons resultados, elas são classificadas por ordem de prioridade, possibilitando que o Estado possa apoiá-las por meio dos planos de investimentos públicos destinados ao combate à insegurança alimentar.

Os projetos financiados pelo governo federal para municípios envolvidos nos CONSADs seguiam duas modalidades: àqueles projetos já regularmente apoiados pelo MDS, como construção de cisternas, cozinhas comunitárias e populares e programa aquisição de alimentos e projetos inovadores que surgiam no âmbito dos planos de ação dos CONSADs e que eram aprovados em assembleias dos fóruns do CONSAD, especialmente convocada para esta finalidade (ORTEGA e MENDONÇA, 2007).

A seleção dos territórios seguiu critérios que definiam a fragilidade dos municípios envolvidos como os baixos IDHs e pequena população. Também foram considerados os municípios em territórios excluídos dos eixos de acumulação de riquezas, ou seja, eram municípios rurais, com problemas de infraestrutura, em que a prevalência era pela atividade econômica de subsistência e, na maior parte dos casos, a agricultura familiar era predominante (LIMA, 2011).

Ao todo foram instalados 40 consórcios. O governo optou por instalar um por estado da federação e mais 14 considerando localizações estratégicas nas regiões Norte e Nordeste, CONSADs interestaduais e regiões com concentração de cartão-alimentação. Esses 40 CONSADs envolveram 585 municípios e uma população de aproximadamente 11 milhões de pessoas (ORTEGA, 2015).

Em síntese, pode-se concluir que os CONSADs tiveram um papel importante no desenvolvimento rural, em grande parte porque sua concepção estava ligada à ideia de desenvolvimento local. Segundo Ortega (2015), tal importância deve-se ao fato de os CONSADs terem como objetivo o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, especialmente gerando empregos e renda nos territórios em situação de insegurança alimentar, não por meio de políticas e ações compensatórias, mas especialmente mediante a busca de uma dinamização econômica dos territórios atendidos. O propósito de estabelecer a aproximação das populações carentes da cidade e do campo, ou seja, aproximando a produção dos agricultores familiares por meio da comercialização e do consumo de alimentos produzidos localmente, promoveu uma dinâmica de geração distribuída de riqueza.

3.4 Programa Territórios da Cidadania (PTC)

Outra grande contribuição do governo Lula para o desenvolvimento rural foi a criação, em 2008, do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Esse programa, assim como o programa Territórios Rurais, tinha como estratégia potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas, a partir da articulação e integração das mesmas em territórios desfavorecidos. Os territórios prioritários eram aqueles que apresentavam baixo acesso a serviços básicos, índices baixos de geração de renda e baixa capacidade de autonomia econômica de médio prazo. A relação entre políticas territoriais e pobreza ganhava contornos mais evidentes no PTC. Ainda que não exclusivo à agricultura familiar, o PTC, assim como o Pronat, beneficiou sobremaneira essa categoria social (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

O PTC tinha como objetivo principal realizar ações com vistas a superar a pobreza por meio da oferta de políticas públicas destinadas à geração de novas oportunidades de emprego, renda e inclusão social em atividades produtivas, buscando sempre considerar as potencialidades do território, a preservação ambiental e a promoção das igualdades de gênero, raça e etnia. Os eixos mais importantes foram: (a) acesso aos direitos sociais – as ações se concentram em educação, saúde, cultura e documentação pessoal (b) infraestrutura: com investimentos em saneamento e acesso à água, construção de moradias em assentamentos, estradas, eletrificação rural, licenciamento ambiental etc. e (c) apoio às atividades produtivas agrícolas e pecuárias, com oferta de assistência

técnica, crédito rural, comercialização da produção, regularização fundiária, entre outros (HESPANHOL, 2010 LIMA, 2011).

O programa foi mais uma estratégia no esforço de combate às desigualdades regionais, mobilizando um conjunto de ministérios, de ações governamentais coordenadas, com planejamento e integração de políticas públicas. Mais uma vez buscava-se a inclusão produtiva das populações mais carentes das regiões selecionadas.

Não à toa, a seleção dos territórios previa inicialmente começar pelos territórios rurais (TR) já identificados pelo MDA. A seguir, priorizou aqueles denominados por Ortega (2015) como deprimidos, utilizando como critérios para priorização os territórios que possuíam os menores IDHs maior concentração de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, de populações quilombolas e indígenas. Também era considerado o número de beneficiários do PBF e o número de municípios com baixo dinamismo econômico e, por fim, era garantido pelo menos um território por estado da federação (LIMA, 2011).

No ano de criação, em 2008, foram instalados 60 Territórios da Cidadania (TCs) e já em 2009 foram incluídos outros 60 territórios, alcançando a meta de 120 TCs. Nesses territórios encontravam-se 1.808 municípios, com uma população estimada em torno de 41,4 milhões de pessoas, sendo 12,7 milhões em áreas rurais. O orçamento previsto era de R\$ 23,5 bilhões (HESPANHOL, 2010).

Lima (2011), analisando informações do MDA e do Ministério da Integração Nacional, apresentou algumas características importantes do Programa. A porcentagem da população rural residente nos TCs sobre a população total desses territórios atinge o índice de aproximadamente 30,9%, concluindo que quase um terço da população total dos TCs viviam na zona rural. Outra informação relevante é que a participação de agricultores familiares do PTC foi de aproximadamente 46% do total brasileiro.

Bonnal (2008) inferiu que, por meio do PTC o governo concentrou ações e recursos em áreas caracterizadas pela pobreza rural aguda, descentralizando sua ação pública. Para tanto, estabeleceu coordenadorias territoriais (em âmbito estadual e dos territórios) para executarem os programas federais como Bolsa Família, Pronaf, Luz para Todos, entre outros. Além disso, impulsionou o compartilhamento do processo decisório entre os governos federal, estadual e municipal, juntamente com os atores da sociedade civil dos territórios.

3.5 Outros programas

Além dos grandes programas citados anteriormente, é importante registrar uma série de outros programas e políticas, forjados e executados no período do governo Lula, com menor visibilidade, porém com muito impacto no objetivo proposto do desenvolvimento rural.

Já no primeiro ano de governo, em 2003, pode-se citar a criação do Programa de Habitação Rural (PNHR), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Um Milhão de Cisternas, assim como a criação da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER). Nos anos posteriores, ocorreu a criação do Seguro da Agricultura Familiar, em 2004, do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, em 2006, do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), em 2006, e da Política de Garantia de Preços Mínimo (PGPM) e para os produtos da biodiversidade (PGPM Bio), em 2008 (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Vale a pena discorrer um pouco mais sobre a PNATER, pois a partir dessa política, o Estado brasileiro assumiu uma nova concepção, a do desenvolvimento rural, favorecendo iniciativas que contribuía com o desenvolvimento da agricultura familiar no território nacional. A PNATER foi formulada como uma política exclusiva para a agricultura familiar e tratava os serviços de ATER como um direito, como todos os serviços públicos. Assim, os 4,8 milhões de estabelecimentos de agricultura familiar identificados no Censo Agropecuário de 2006 passaram a ter o direito a um serviço qualificado e em quantidade suficiente para atender suas demandas de produção, comercialização e organização social. Isso permitiria ampliar os apenas 12% dos agricultores familiares que recebiam esses serviços (SILVA, 2013).

4. Conclusões

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro acatou as orientações das agências multilaterais de estabelecer a diminuição da intervenção do governo no processo de desenvolvimento de suas nações. Para o meio rural, a orientação seria de estimular o desenvolvimento endógeno, focado na diminuição da pobreza e desigualdades sociais, com a participação da sociedade e baixa intervenção e participação do Estado. Ao mesmo tempo, a população rural brasileira, por meio de seus movimentos e organizações sociais, reclamava maior participação nos processos decisórios.

Fica evidente ao analisar as políticas e os programas gerados, tanto pelo governo de FHC quanto pelo governo Lula, que essa orientação foi acatada. As décadas de 1990 e 2000 foram produtivas na criação e execução de um número expressivo de políticas públicas direcionadas para o meio rural, em especial para a agricultura familiar. Grosso modo, essas políticas, com vieses no desenvolvimento territorial e não especificamente em ações focadas no produtivismo agropecuário, valorizaram o meio rural, as diversidades territoriais, os agricultores familiares (historicamente excluídos) e ainda contribuíram nos processos endógenos de desenvolvimento territorial. As políticas obtiveram grande repercussão no desenvolvimento de áreas rurais empobrecidas do Brasil, com incremento de renda e melhoria de outros indicadores.

No entanto, enquanto o governo de FHC estava focado em promover políticas liberalizantes, como descentralização, privatizações, políticas assistencialistas, assim como de aumentar a eficiência das políticas públicas, no governo Lula a expectativa de mudanças incluía novos rumos para as políticas públicas. Mesmo que o governo Lula estivesse identificado com o paradoxo de “compatibilizar as prioridades de combate à pobreza e às desigualdades sociais com o crescente domínio das políticas econômicas liberalizantes” (ORTEGA e MENDONÇA, 2007, p. 111), ele foi além e estabeleceu transformações em relação ao governo FHC, buscando alinhar as estratégias *bottom-up* e *top-down*, substituir o enfoque municipalista e agrarista pelo enfoque intermunicipalista e de superar a dicotomia entre o rural e o urbano. Assim, o governo Lula se apresentou com o intuito de superar a fragmentação de políticas e a visão setorial da agropecuária.

Pode-se dizer que a marca do governo Lula foi a luta pela diminuição da pobreza e da fome, sendo que a agricultura familiar foi eleita para desempenhar uma importante função. As iniciativas criadas durante seu governo buscavam promover maior participação social, com vistas a democratizar a gestão das políticas públicas e aproximá-las do público-alvo, além, é claro, de fortalecer a capacidade de auto-organização dos atores, do seu empoderamento no exercício pleno da cidadania e dos seus direitos. Os atores sociais foram chamados a participarem de maneira decisiva da definição dos rumos do desenvolvimento territorial rural em que viviam.

Essa tônica foi especialmente alcançada quando as políticas públicas do governo Lula deixaram uma perspectiva setorial, com viés produtivista no setor agropecuário, para uma perspectiva mais ampla. O Pronaf é um caso exemplar em que se combinaram ações de estímulo exclusivamente para a produção agropecuária (Pronaf Crédito Rural de custeio e investimento) com experiências que procuraram incorporar a perspectiva territorial, como foi o caso das ações dos Programas de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais e Territórios da Cidadania.

A instituição do Pronaf, estabelecida no primeiro ano de governo FHC, foi um marco no estabelecimento de políticas públicas para o desenvolvimento rural, atuando desde a melhoria nas infraestruturas dos municípios, como no objetivo de oferecer aos pequenos produtores instrumentos para tirá-los da situação de isolamento social e econômico. O Pronaf interferiu positivamente na matriz de geração e distribuição da riqueza no campo, ampliando o acesso do crédito e outros instrumentos para boa parte da população rural brasileira.

Voltando à questão da abordagem de políticas públicas para o desenvolvimento territorial, é importante destacar que nos dois governos essa abordagem foi decisiva para obter junto aos atores do meio rural uma maior capacidade de organização e de compromisso, em torno de um projeto de desenvolvimento.

Há quatro aspectos que diferenciam substancialmente os governos FHC e Lula: (1) a área de abrangência ou de atuação (2) a prioridade ou foco das ações (3) a intensidade das ações e a

alocação de recursos, e (4) a função do Estado. No primeiro ponto, o programa passa do lócus municipal para o intermunicipal – no governo Lula o Pronaf passou a ser gerenciado pela SDT. Pelo modelo adotado por essa secretaria, o território de referência foi alterado do município para um conjunto de municípios. O entendimento era que o município isolado era uma unidade com baixa adequação para gerir a rede de relações necessárias para o desenvolvimento rural. Além disso, observou-se que as administrações municipais ainda eram muito influenciadas pelo clientelismo e subordinadas aos interesses de oligarquia locais, que definiam o que consideravam melhor para o público atendido. Além disso, muitos dos problemas que limitam o desenvolvimento das municipalidades e produtores rurais extrapolam a escala territorial.

Já o segundo aspecto distinto trata das políticas focadas ao mercado à prioridade de combate à pobreza e às desigualdades sociais. As políticas geradas no governo FHC para a agricultura familiar foram orientadas especialmente para integrar essa categoria ao mercado, o que resultou em privilegiar àqueles agricultores com possibilidades de sucesso. Os demais agricultores descapitalizados e com sérios problemas para manterem a produção e a propriedade da terra foram deixados à própria sorte. Durante os dois mandatos de FHC não foi implementada nenhuma política específica de combate à pobreza rural. Já no governo Lula havia como prioridade a diminuição da pobreza e da fome na qual a agricultura familiar desempenhava uma importante função. Um exemplo foi a criação dos CONSADs, entre vários programas, que tinha como tema central a segurança alimentar. O objetivo com os consórcios era o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais, gerando emprego e renda, em territórios de situação de insegurança alimentar.

No terceiro quesito, passaram a estarem disponíveis mais recursos e mais instrumentos. Considerando o quesito esforços, fica fácil contabilizar a diferença. Enquanto no governo de FHC identifica-se como único grande programa o Pronaf e em menor intensidade o Programa Comunidade Ativa, no governo de Lula pode-se contabilizar mais de dez programas diretamente elaborados para o desenvolvimento rural. Mas é nos recursos disponibilizados e empregados que a diferença fica ainda mais explícita. Atendo-se apenas ao Pronaf crédito agrícola, pode-se constatar que o volume de recursos operado durante todo o governo de FHC soma pouco mais de R\$ 10 bilhões, enquanto nos oito anos de Lula o volume aplicado passa dos R\$ 55 bilhões. Ou seja, além do Governo Lula ter dado continuidade ao Pronaf, o primeiro grande programa após séculos dirigido diretamente à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural, ele ampliou e intensificou essa política permitindo uma transformação no meio rural brasileiro.

E por fim, diferentes concepções do papel do Estado nos processos de desenvolvimento rural – apesar dos dois governos partirem do mesmo pressuposto neoliberal sob a orientação das agências multilaterais, a execução das políticas e seus resultados diferem entre si. O governo FHC teve a orientação clara de ampla redução das funções e do patrimônio do Estado. Para o meio rural, a política implementada foi de um Estado criador de condições, especialmente de serviços e infraestrutura, para que a agricultura familiar conseguisse consolidar seu desenvolvimento porém, com baixa densidade de recursos e com uma política de deixar que a população operasse seu próprio desenvolvimento na lógica *button-up*. Um exemplo a ser lembrado de redução de suas funções foi a política de acesso à terra, ou de reforma agrária. A estratégia desse governo foi promover o acesso à terra por meio de programas como o Banco da Terra, no qual o Estado participa apenas como um órgão de controle administrativo e de intermediação com os fundos previstos pelo Banco Mundial.

Já o governo Lula estende a participação dos agricultores por meio de seus representantes como fundamental para a implantação de suas políticas, que, aliás, contava com uma construção coletiva e dialogada entre o governo e as organizações representativas. Além disso, o governo Lula estabelece estratégias de desenvolvimento de baixo para cima com a participação dos agricultores nos diversos coletivos formados (conselhos, fóruns, comissões, etc.), assim como de cima para baixo, quando o governo cria diferentes políticas e programas disponibilizando recursos mobilizadores de ações de desenvolvimento.

Pode-se concluir que mesmo com a descentralização política apregoada, verifica-se que as estratégias de desenvolvimento territorial, especialmente quando se busca o combate à pobreza e diminuição das desigualdades sociais, necessitam da intervenção do Estado, o que se contrapõe à teoria do *mainstream* da última década.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.
- ABRAMOVAY, R. VEIGA, J. E. Novas Instituições para o desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). **Texto para Discussão**, n. 641, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 1999.
- ALENCAR, M. G. S. P. Em busca de referências conceituais para entender a avaliação de impacto. **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 1, p. 81-90, 2013. DOI: 10.18764/2178-2865.v17n1p81-90
- ALVES, E. ROCHA, D. P. Ganhar tempo é possível? In: GASQUES, J. G. VIEIRA FILHO, J. E. R. NAVARRO, Z. (org.). **A agricultura brasileira: de sempenho, desafios e perspectivas**. 1 ed. (cap. 11, p. 275-290). Brasília: IPEA, 2010.
- BACELAR, T. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. (org.) **Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BEDUSCHI FILHO, L. C. ABRAMOVAY, R. Desafios para o desenvolvimento das regiões rurais. **Nova Economia**, v.14, n.3, p. 35-70, 2004.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do Pronaf, 1995-2015: avanços e desafios**. Brasília: SAF/MDA, 2015.
- BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas: Unicamp, 2003.
- BONNAL, P. Territórios da cidadania: evolução ou revolução das políticas públicas no meio rural brasileiro? **Boletins do OPPA**, n. 14, Observatório de Políticas Públicas para Agricultura, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2008.
- BRITO, C. C. Conceito de território rural e políticas públicas e sua evolução histórica nos governos FHC e LULA. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, p. 173-192, 2017. DOI: 10.12660/cgpc.v22n72.60260
- CALVARIO, R. M. O. **Política de Desenvolvimento Rural na União Europeia: Agricultura, Ambiente e Território**. 121 p. Dissertação (Mestrado em Ordenamento do Território e Planejamento Ambiental). Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2010.
- DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS (DESER). **Política agrícola: novas regras do Pronaf**. Curitiba: DESER, 1999.
- FERNANDES, I. L. C. ESMERALDO, G. G. S. L. Elementos a considerar na avaliação de Políticas Públicas. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 2, n. 10(5), p. 89-98, 2012.
- GHESTI, J. P. SILVA, S. P. A abordagem territorial do programa leader na Europa e sua transferência institucional ao contexto latino-americano: uma análise crítica. **Boletim regional, urbano e ambiental**, n. 14, p. 219-231. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: IPEA, 2016.
- GOMES, F. G. Conflito social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 2, p. 201-234, 2006. DOI: 10.1590/S0034-76122006000200003
- GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2015. DOI: 10.1590/S0103-20032014000600007
- HEIDEMANN, F. G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G. SALM, J. F. (org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2 ed. (cap. 1, p. 23-39). Brasília: Editora UnB, 2010.
- HESPANHOL, R. A. M. A adoção da perspectiva territorial nas políticas de desenvolvimento rural no Brasil. **CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária**, v. 5, n. 10, p. 123-147, 2010.
- HESPANHOL, R. A. M. Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais e Associações de Produtores Rurais em Municípios selecionados da região de Presidente Prudente, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, v. 36, n. 5, p. 15-24, 2006
- KAGEYAMA, A. Desenvolvimento Rural: conceito e medida. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 21, n. 3, p. 379-408, 2004. DOI: 10.35977/0104-1096.cct2004.v21.8702
- LEITE, S. P. WESZ JÚNIOR, V. J. Um Estudo sobre o Financiamento da Política de Desenvolvimento Territorial no Meio Rural Brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v.50, n. 4, p. 645-666, 2012. DOI: 10.1590/S0103-20032012000400004
- LIMA, L. F. Identificando as políticas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil. In: 49º Congres

so da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Belo Horizonte – MG, julho de 2011. **Anais**. Brasília: SOBER, 2011.

MÉNDEZ, R. **Geografia econômica: La lógica espacial del capitalismo global**. Série Ariel Geografia. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). 2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário. **Documento de Referência**, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília: MDA, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Reforma agrária e desenvolvimento sustentável. **Paralelo 15**, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento. Brasília: MDA, 2000.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. **Série Textos para Discussão**, n. 4, Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA, 2003.

OLIVEIRA, R. N. Do Estado Moderno ao Estado Constitucional – algumas considerações. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 1, n. 1, p. 542-560, 2006.

ORTEGA, A. C. Políticas Públicas territoriais rurais no Brasil. In: ORTEGA, A. C. ESTRADA, E. M. (org.). **Desenvolvimento em territórios rurais – estudos comparados de Brasil e Espanha** (cap. 1). Campinas: Alínea, 2015.

ORTEGA, A. C. CARDOSO, A. Potencialidades e limites de uma política de desenvolvimento local: o Pronaf à luz do Leader. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 40, n. 2, p. 265-304, 2002.

ORTEGA, A. C. MENDONÇA, N. C. Estratégias de desenvolvimento territorial rural no Brasil: continuidades e rupturas. In: ORTEGA, A. C. ALMEIDA FILHO, N. (org.). **Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária** (cap. 4). Campinas: Alínea, 2007.

ORTEGA, A. C. MUNIZ, A. L. P. JESUS, C. M. LIMA, L. F. Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócios produtivos em Minas Gerais. In: XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo – SP, junho de 2009. **Anais**. Niterói: SEP, 2009.

PEREIRA, N. M. A. SILVA, J. L. C. Uma reflexão sobre políticas públicas: fundamentos de origem e percepções conceituais. **Interface**, v. 11, n. 1, p. 6-27, 2014.

RICO, E. M. **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. Coleção Folha Explica. São Paulo: Publifolha, 2010.

SACHS, I. **Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado**. 1 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, I. **A Terceira Margem: em busca do eco desenvolvimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, J. G. DEL GROSSI, M. CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 19, n. 1, p. 37-67, 2002. DOI: 10.35977/0104-1096.cct2002.v19.8795

SILVA, R. P. As especificidades da nova ATER para Agricultura Familiar. **Revista Nera**, v. 16, n. 23, p. 150-166, 2013.

THOMAZ JÚNIOR, A. GÓMEZ, J. M. Continuidade do modelo de desenvolvimento rural no Brasil (1993-2003). **Análise Empresarial**, v. 35, p. 59-66, 2004.

Problemas fiscais, efeito *Flypaper* e hipótese do Leviatã em Uberlândia: diagnóstico e proposição de soluções[†]

Fiscal problems, Flypaper effect and Leviathan hypothesis in Uberlândia: diagnosis and proposition of solutions

Benito Adelmo Salomão Neto^{ab}

RESUMO

O artigo buscou enquadrar o município de Uberlândia, estado de Minas Gerais, na hipótese do Leviatã de Brennan e Buchanan. A partir da crise fiscal que se abateu no município desde meados da presente década, buscou-se compreender as causas destes desequilíbrios orçamentários. Foi verificado após uma ampla análise dos dados, que tais problemas não se deram devido à queda de arrecadação. As evidências apontam para uma série de problemas estruturais, como a excessiva dependência de receitas transferidas causando ilusão fiscal, o avanço dos gastos públicos evidenciando o efeito *Flypaper*, além de captura de recursos públicos por grupos de interesse organizados no município. O artigo analisou o orçamento de Uberlândia entre 2005 e 2019, traçando um amplo diagnóstico dos problemas financeiros da Prefeitura e propondo algumas reformas que visem solucionar estes desequilíbrios.

Palavras-chave: Déficit fiscal Uberlândia Hipótese do Leviatã Efeito *Flypaper* Burocrata maximizador.

JEL: D61 D62 I18.

ABSTRACT

The article sought to fit the municipality of Uberlândia, Minas Gerais state, in the hypothesis of Leviathan of Brennan and Buchanan. Based on the fiscal crisis that hit the city since the middle of the present decade, we sought to understand the causes of these budgetary imbalances. It was verified after a wide analysis of the data, that such problems did not happen due to the drop in collection. The evidence points to a series of structural problems, such as the excessive dependence on transferred revenues causing tax illusion, the increase in public spending showing the *Flypaper* effect, in addition to the capture of public resources by interest groups organized in the municipality. The article analyzes the Uberlândia budget between 2005 and 2019, outlining a broad diagnosis of the City's financial problems and proposing some reforms aimed at resolving these imbalances.

Keywords: Budget deficit Uberlândia Leviathan Hypothesis *Flypaper* Effects Maximizer bureaucracy.

Submitted em: 14 de maio de 2020.

Aceito em: 12 de junho de 2020.

[†]O presente estudo foi realizado com o apoio da Comissão de Financiamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

^aDoutorando em Economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). E-mail: basalomao@benitosalomao.com.br.

^bO autor agradece a colaboração de Adriano Zago que forneceu de forma ágil e organizada os decretos e as leis municipais citadas no decorrer deste artigo.

1. Introdução

A crise fiscal do setor público contagiou, a partir de 2015, as finanças públicas de governos estaduais e municipais. A situação se agrava a cada dia, devido a uma combinação perversa de crise política, erros de diagnóstico sobre as causas reais do problema e inabilidade das autoridades que não conseguem solucioná-los. Quanto ao primeiro fator, é nítido que a crise política interrompe o diálogo entre os responsáveis por propor medidas corretivas para o problema, fato agravado, ainda, pela presença de grupos *rent-seekings*¹ que tornam inviáveis o avanço de medidas que possam atenuar o problema fiscal brasileiro.

Esta crise contagiou a situação financeira de estados e municípios, os quais têm presenciado a desorganização orçamentária, causando o aumento do endividamento, atraso de pagamentos a servidores e fornecedores e, principalmente, afetando o bem-estar de suas populações por dois canais principais: (i) implementação de consecutivos programas de ajuste até então concentrados do lado das receitas, reduzindo a renda disponível e o crescimento econômico e (ii) deterioração e/ou subprovisão da oferta de bens e serviços públicos cujos efeitos incidem diretamente no bem-estar da população.

Tais fatores caracterizam o governo como um grande Leviatã (BRENNAN e BUCHANAN, 2000). A literatura atribui o objetivo do governo em ampliar o seu controle sobre a sociedade, o que comumente ocorre por vias do acesso de grupos de interesse sobre o orçamento. Normalmente, governos caracterizados como Leviatãs apresentam uma ou mais características, a saber:

1ª. Ampliação do tamanho do governo – governos Leviatãs buscam elevar seu controle social por vias do orçamento, pelo lado das receitas e/ou despesas, o que leva a uma expansão do seu tamanho, tal como descrito pela lei de Wagner (1890)².

2ª. Ilusão fiscal – Puviani (1903) apontou para uma miopia da sociedade, que tende a sobrestimar os benefícios do governo e minimizar seus custos.

3ª. Presença de *rent-seekings* – grupos de interesse e com influência capaz de acessarem parte do orçamento. Simonsen e Gudin (2010) denominavam o conluio destes grupos como uma conspiração de ineficientes, o que se manifesta na ação de três segmentos distintos: (i) grupos políticos, o que fica evidenciado na elevação das despesas de *overhead*³ (STRUMPF, 2001) (ii) setores da burocracia, sobretudo os mais elitizados, que visam ampliar os seus direitos e salários, sendo tratados como burocratas maximizadores (NISKANEN, 1975) e, finalmente, (iii) grupos de empresários que buscam lucro econômico positivo através de algum privilégio normativo e/ou subsídio fiscal.

4ª. Dificuldades financeiras – dado que o governo visa ampliar sua influência através da expansão do orçamento e a lei de Wagner (1890) prevê crescimento dos gastos públicos acima dos gastos privados, sendo as receitas públicas atreladas ao crescimento da renda privada, no longo prazo as finanças públicas dos governos tendem a incorrer em dificuldades.

O presente estudo tem o objetivo principal de tecer um diagnóstico sobre as causas do problema financeiro da Prefeitura Municipal de Uberlândia (PMU) entre 2005 e 2019, de forma a verificar se a Prefeitura apresentou características supracitadas de um governo Leviatã. O objetivo secundário é apresentar uma ampla consulta aos dados orçamentários, socioeconômicos e demográficos do município a fim de traçar um perfil. O artigo se vale de método qualitativo para tanto. A primeira contribuição trata-se da especificidade do objeto estudado, visto que é relativamente escasso o volume de trabalhos voltados a avaliar prefeituras isoladamente, como será feito neste artigo. A segunda contribuição consiste na releitura, que orienta toda argumentação do artigo, do trabalho “*The Power to Tax*” do Nobel de Economia James Buchanan, em conjunto com Geoffrey

¹Grupos caçadores de renda, tratados na literatura como segmentos da sociedade organizados e capazes de influenciar a alocação orçamentária (ABRUCIO e LOUREIRO, 2004).

²Segundo Wagner (1890), nas democracias modernas as pressões sociais por gastos públicos fazem com que as funções dos governos se ampliem e, com isto, os gastos públicos tendem, no longo prazo, a crescerem a um ritmo superior aos gastos privados.

³Por exemplo, despesas com legislativo.

Brennan. A terceira contribuição são as proposições de políticas apresentadas.

O artigo está organizado em quatro seções além desta breve introdução. A seguir faz-se uma breve apresentação teórica. Em seguida, na seção 3, é feita uma detalhada apresentação dos aspectos socioeconômicos do município e da sua atual situação fiscal, quando será buscado enquadrar o governo local de Uberlândia na hipótese do Leviatã. Na seção 4 são apresentadas algumas propostas de correção de rumos para o município e na última seção são apresentadas algumas considerações finais.

2. Referencial teórico

A tributação é apenas uma das fontes de financiamento do setor público, havendo ainda outras, como a emissão de dívida ou moeda, ou ainda transferências em níveis locais de governo. No Brasil, quanto menor a instância governamental, maior é a participação de receitas não tributárias no total do orçamento. Segundo Mendes (2002), 62% das receitas dos municípios brasileiros são transferidas de instâncias mais abrangentes de governo. Há inúmeras modalidades de transferências neste sentido, por exemplo, entre as subvenções federais tem-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), composto em partes pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e pelo Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Sua distribuição obedece a critérios demográficos. Há ainda o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), enviado às prefeituras para custear a educação básica (BARBOSA e BARBOSA, 2004).

Ainda segundo Barbosa e Barbosa (2004), há também verbas estaduais colaborando com o caixa das prefeituras. O exemplo mais tradicional é a quota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), arrecadado através do Valor Adicionado Final (VAF), do qual 25% pertence aos municípios, sendo que destes, 75% devem se destinar ao município de origem. Ainda sobre as subvenções estaduais, há a quota parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cujo repasse é proporcional à frota de veículos.

As transferências intergovernamentais devem complementar as receitas tributárias dos municípios, as quais configuram-se o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transferências de Bens Intervivos (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Para Cossío (1998), tais impostos obedecem ao simples critério de incidência sobre bens não exportáveis, a fim de evitar uma guerra fiscal entre governos locais e viabilizar a discriminação da cobrança conforme a capacidade de pagamento do contribuinte.

A discriminação da cobrança conforme a capacidade de pagamento é tratada na literatura como precificação de Lindahl (1958). O autor assume a existência de um problema de preferências não reveladas que tende a ser atenuado em governos locais cuja assimetria informacional entre governantes e governados é menor. Isto facilitaria o cálculo da disposição marginal de pagamento do contribuinte por bens públicos apresentados por Gruber (2009), onde se pode ofertar serviços públicos considerando as preferências do usuário e a capacidade de pagamento.

Em resumo, a tributação municipal incide predominantemente sobre serviços não exportáveis, visando mitigar a guerra fiscal entre governos locais, além de ser cobrada também sobre patrimônio, já que governos locais têm melhor capacidade de identificar a capacidade de pagamento do contribuinte e estabelecer melhor os critérios de progressividade e equidade que devem orientar uma política tributária ótima (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

O crescimento das receitas municipais, pautado predominantemente na elevação das transferências, pode provocar a ocorrência de desequilíbrios verticais (RUGGERI, HOWARD e VAN WART, 1993), causando um esforço fiscal insuficiente. O avanço de receitas não tributárias no total do orçamento pode causar ilusão fiscal (COSSÍO, 1998). Em outras palavras, o avanço de receitas pagas por não residentes, quando somada à uma tributação abaixo do potencial, tira da população a exata precisão sobre o tamanho do governo. O conceito de ilusão fiscal foi uma construção de Puviani (1903), sendo definida como a tendência da população de maximizar os benefícios do governo, minimizando seus reais custos.

Mendes (2002) salientou que a população tende a fiscalizar melhor a utilização dos recursos por ela paga. Diante disto, a ilusão fiscal compromete os instrumentos de *accountability*. Segundo Abrucio e Loureiro (2004), estes são instrumentos de controle da sociedade sobre os governos e estão intimamente relacionados à transparência, somado ao nível educacional dos cidadãos, bem como a existência de uma imprensa independente e livre, capazes de limitar e fiscalizar a ação do governo.

É importante acrescentar que a precarização dos mecanismos de *accountability*, provocados pela ilusão fiscal pelo lado das receitas, favorecem a ação oportunista de grupos de interesse, denominados *rent-seekings* e apresentados por Silva (2004). Tais grupos são caracterizados pela capacidade de organização política e, na ausência de controle social, se utilizam da pressão política, acessando o orçamento em próprio benefício.

Mendes (2002) afirmou que a ação parasitária sobre o Estado se dá através da captura de recursos fiscais por parte de alguns setores da sociedade, que embora não sejam majoritários têm capacidade de organização e influência nas decisões econômicas. Já Simonsen e Gudín (2010) denunciaram uma ‘conspiração dos ineficientes’, cujos interesses de grupos reacionários visam privilégios garantidos pelo Estado. São interesses empresariais que se juntam aos de burocratas e setores da intelectualidade visando absorver recursos públicos por meio de isenções tributárias e/ou gastos públicos.

No mundo ideal, o eleitor mediano manifesta suas preferências no momento da eleição e é atendido pela alocação do gasto público durante a legislatura. No arcabouço teórico neo-hobbesiano, no entanto, caracterizado pela presença de falhas de governo, o que se verifica são composições de gastos públicos voltadas para o atendimento das necessidades prioritárias de *rent-seekings*, como o burocrata maximizador de Mendes e Rocha (2003), em prejuízo às necessidades do eleitor mediano.

A ausência de uma fiscalização adequada dos recursos públicos, que se soma a ação parasitária de grupos de interesse, constitui os pressupostos da ‘hipótese do Leviatã’ de Brennan e Buchanan (2000). Para os autores, o governo deseja aumentar o seu controle sobre a sociedade utilizando o orçamento: “*More dramatically, and more controversially, we model government as a revenue-maximizing Leviathan*” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 22).

O aumento de controle do setor público sobre a sociedade deve ocorrer em menor grau nos governos locais, isto devido a possibilidade dos residentes ‘votarem com os pés’, proposto por Tiebout (1956). Para o autor, governos ruins sob aspectos alocativos podem ser penalizados com a migração de suas populações para regiões onde são mais bem atendidas. O ponto central da hipótese do Leviatã está ancorado no poder de monopólio dos governos, que pode ser tão menor quanto mais descentralizada e homogênea for a estrutura federativa, dado que este modelo de organização incentiva a concorrência entre governos por atender melhor às necessidades do cidadão a um custo relativamente menor. “*The consumer-voter may be viewed as picking that community which best satisfies his preference pattern for public goods*” (TIEBOUT, 1956, p. 418).

Existem algumas capacidades de monopólio intrínsecas aos governos, expressa na capacidade de emitir moeda, ou ainda, na capacidade de determinar sua própria renda de forma impositiva. Isto não é permitido aos agentes privados dependentes de interações e estruturas de mercado ao qual estão inseridos. “*Their concern has been with telling governments how they should tax, how the taxing power should be utilized*” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 3).

Governos com as características de Leviatã produzem para suas populações um duplo prejuízo: (i) excessivo ônus distributivo envolvido pela canalização de recursos do setor privado para o público e (ii) flagrante deterioração da provisão de bens e serviços públicos que passam a custar mais. “*However, our major object is not to demonstrate that much of the policy advice profered by tax current advocates to government may be wrong, even on its own grounds*” (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 4).

Assumindo como governo forte aquele capaz de atender as demandas dos seus cidadãos, e que, para tanto, a composição dos gastos públicos deve ser pautada pelo critério da eficiência, pode-se considerar como gastos produtivos (ou eficientes) todos aqueles que cumprem sua finalidade ao menor custo financeiro (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001). Sob este critério, são despesas improdutivas toda a diferença entre o gasto realizado e o gasto mínimo para se atingir a finalidade. A eficiência do gasto público não é avaliada apenas pela sua finalidade, mas também pelo seu desempenho.

A associação de ilusão fiscal com a apropriação do orçamento por *rent-seeking*s estimula o efeito *Flypaper*, descrito por Mendes e Rocha (2003), o que consiste no crescimento das despesas públicas para além da renda total aos moldes da lei de Wagner (1890). Isto significa uma ampliação da participação do governo sobre a sociedade e pode estar vinculado ao aumento da burocracia. Tal efeito é também uma evidência da hipótese Leviatã, cujos efeitos deletérios quase sempre ampliam a capacidade de gastos sem priorizar as necessidades do cidadão.

3. Uberlândia: aspectos socioeconômicos e fiscais

O município de Uberlândia ganhou nas últimas décadas protagonismo nacional, devido a sua localização que contempla, em um raio de 600 quilômetros, quatro das mais importantes capitais brasileiras e uma população de aproximadamente 60 milhões de pessoas. Com uma população estimada em 2019 de 691 mil habitantes residentes, em uma área de 4.115,202 km², a densidade demográfica do município é de 148,76 habitantes por km² (IBGE, 2020). A cidade apresentou um Produto Interno Bruto (PIB) total de aproximadamente R\$34,201 bilhões, segundo estimativa referente ao ano de 2017. Esta produção está decomposta na Tabela 1.

Tabela 1: Produto Interno Bruto (PIB) de Uberlândia por setor de atividade (em R\$ mil)

Ano	Agricultura	Indústria	Serviços
2000	140.347	1.234.110	2.785.647
2010	352.933	5.761.075	7.660.833
2013	439.266	6.333.651	11.536.659
2017	497.808	6.383.604	16.095.322

Fonte: IBGE (2020).

As informações da Tabela 1 mostram que no município, apesar da produção diversificada, há uma tendência recente de predominância do setor de serviços em relação aos demais. Os dados mostram que as produções agrícola e industrial estagnaram-se entre 2013 e 2017, enquanto os serviços apresentaram expansão nominal. A indústria, como bem apresentado por Kaldor (1966) e Salomão e Silva (2019), é a atividade que emprega mão de obra qualificada, paga melhores salários e, por depender de investimentos em Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), é fundamental para a produtividade e o fomento da inovação (SCHUMPETER, 2017).

A tendência do PIB é verificada na organização setorial do município e no mercado de trabalho. A Tabela 2 mostra tanto a evolução das empresas abertas no município, quanto os empregos formais gerados por setor de atividade entre 2016 e 2018. No que se refere ao número de empresas, se verifica uma redução absoluta em todos os setores de atividade, o que pode caracterizar uma tendência à oligopolização do município, com maior concentração de mercado sob oferta de poucas empresas. Já no que se refere aos empregos gerados, há uma relativa estabilidade em praticamente todos os setores, com exceção da construção civil, cujos empregos se reduziram consideravelmente, e do setor de serviços, cujo volume de empregos gerados acompanhou a tendência do PIB apresentada na Tabela 1.

Tabela 2: Composição do emprego formal no município de Uberlândia por setor

Setor	Nº empresas		Nº empregos formais	
	2016	2018	2016	2018
Indústria	2.732	1.543	22.314	23.797
Construção civil	3.247	1.945	16.371	10.622
Comércio	11.835	6.875	47.870	47.868
Serviços	18.420	8.008	91.994	107.663
Outros	1.557	1.094	20.587	20.439
Total	37.791	19.465	199.136	210.389

Fonte: Ministério do Trabalho (2019).

Esta escala confere a Uberlândia um determinado poder de monopólio regional, uma vez que os municípios do entorno apresentam um desempenho econômico muito mais especializado e de menor escala. O município se consolidou nas últimas décadas como um polo regional de serviços que atende toda a região. É preciso, no entanto, ter cautela com esta estratégia no longo prazo, pois a revolução tecnológica em curso, apontada por Schwab (2016), pode reduzir paulatinamente a demanda por serviços físicos, fazendo com que as populações de cidades vizinhas menores não mais dependam dos serviços sediados em Uberlândia.

O fato é que, por ora, na ausência de competição regional para com governos de características semelhantes, a disposição dos cidadãos em abandonarem a cidade é arrefecida, relaxando a hipótese de Tiebout (1956) e incentivando o surgimento de um governo Leviatã. *“Third, special attention should be given to intergovernmental grants since they are a form of centralisation of revenues and may be used to neutralize potential competition among jurisdictions”* (PEREIRA, 2000, p. 4).

Eventuais problemas fiscais mencionados anteriormente, e que serão melhor detalhados a seguir, não se deram devido à queda nas receitas, que continuaram crescendo ao longo de todo o período estudado. Segundo a Figura 1, as receitas municipais vêm apresentando crescimento real em todo o período. No entanto, a atividade industrial é uma das principais responsáveis pela sustentação do nível de arrecadação da Prefeitura, devido a sua vinculação com o VAF, que é base para determinar a quota parte do ICMS, e se a produção industrial do município não for reanimada, isto pode configurar um risco.

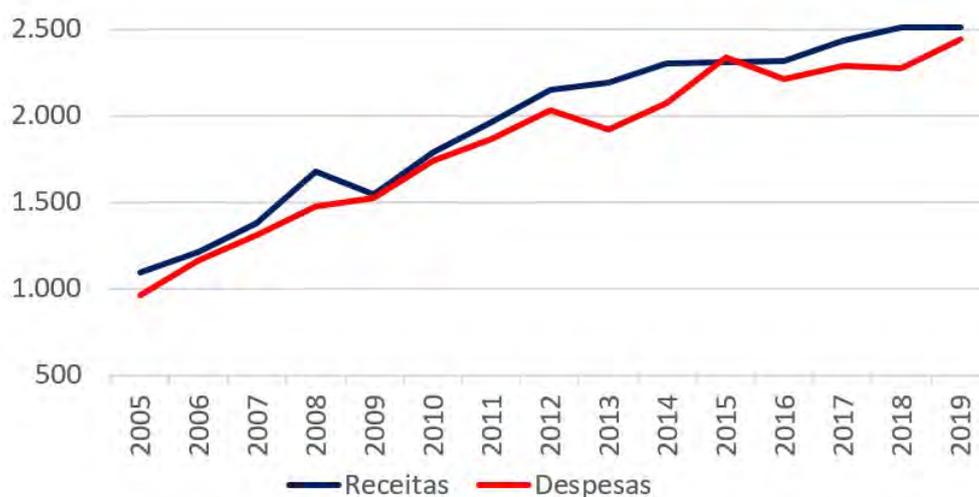


Figura 1: Comportamento do Orçamento Municipal em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Receitas Realizadas e Despesas Empenhadas totais deflacionados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) a preços de 2019.

As informações da Figura 1 mostram que não há problema de queda na arrecadação do município. Desde 2005 houve forte expansão. Nesse caso, é preciso avaliar quais são as causas das dificuldades financeiras por ora vistas. A Figura 2 mostra a composição das receitas municipais. Vê-se no município de Uberlândia nítida predominância das transferências correntes em detrimento das demais categorias de receitas. Isto evidencia ilusão fiscal.

Em meados de 2013, a Prefeitura adotou uma estratégia para atenuar tal ilusão fiscal que consistia na atualização da planta de valores imobiliários, visando corrigir o IPTU no município que se encontrava defasado. A questão foi judicializada e, embora em 2017 a Prefeitura tenha tido sentença favorável na justiça, a atualização não foi feita. Em 2016 foi realizado um georreferenciamento identificando no município melhorias em um número relevante de imóveis cadastrados, cujas novas áreas construídas não haviam sido reportadas à Secretaria de Finanças, o que permitiu a Prefeitura cobrar o IPTU a partir desta diferença de áreas, contribuindo para a ampliação das receitas próprias nos anos mais recentes.

No entanto, o ISSQN ainda é o principal item de arrecadação própria do governo local. Estratégias recentes como elevar tarifas de serviços públicos dos quais a prefeitura tem o controle, muito acima da inflação, corroboraram para que a Prefeitura ampliasse sua arrecadação própria, mesmo sem elevar alíquotas de impostos no entanto, isto configura uma prática tributária regressiva que sobrecarrega principalmente a população de baixa renda. A Figura 3a apresenta algumas características da arrecadação municipal em detalhes. O ano analisado é 2018. A figura mostra que o ISSQN representa metade da arrecadação própria da Prefeitura, evidenciando, para além de um baixo esforço fiscal⁴, uma regressividade evidente na estrutura tributária do município. Uma justificativa plausível para a manutenção desta estrutura fiscal regressiva vem da questão política impostos sobre propriedade em Uberlândia não encontram reajustes significativos em função de uma eventual influência de grandes proprietários sobre as decisões de tributação.

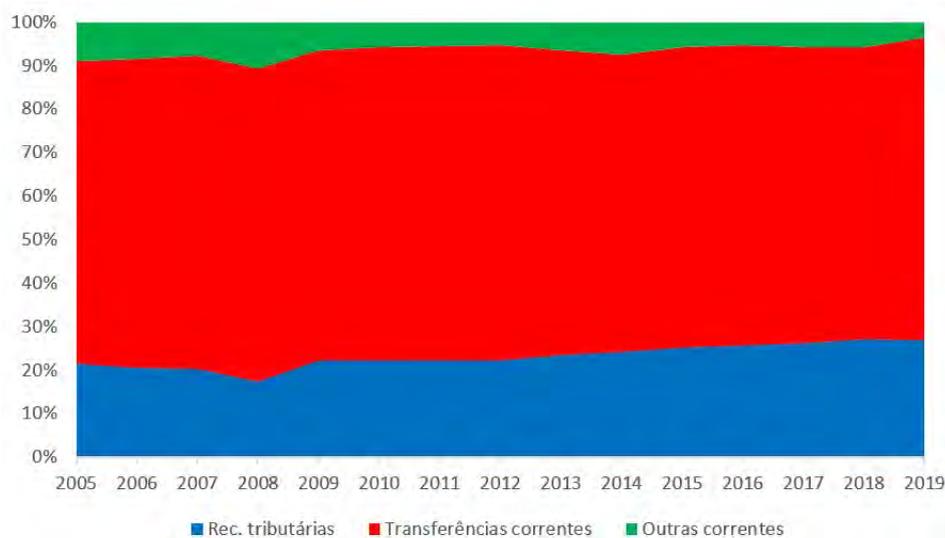


Figura 2: Composição das receitas correntes municipais de Uberlândia (%)

Fonte: STN (2019).

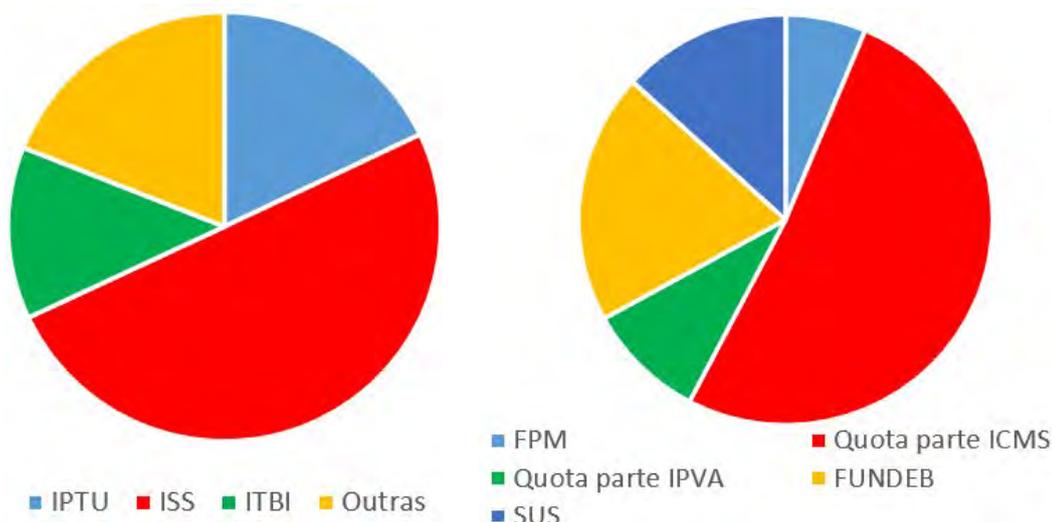


Figura 3: Composição da arrecadação municipal tributária (a) e das transferências (b) em Uberlândia

Fonte: STN (2019) – Declaração de Contas Anuais de 2019.

No que se refere as transferências (Figura 3b), verifica-se algumas especificidades. Primeiro, diferentemente do que se passa na maioria dos municípios brasileiros, apresentados por Mendes (2002), o FPM não é a principal subvenção recebida. A mais importante fonte de receita é a quota parte do ICMS, representando metade das transferências. Como discutido previamente, o município

⁴Esforço fiscal consiste na subtributação da população devido ao crescimento de receitas parafiscais no município, sobre isto ver Reis e Blanco (1996).

se beneficia por pertencer ao grupo de industrializados. Transferências vinculadas, como o FUNDEB e SUS, compõem também uma importante fonte de receitas do município.

Como discutido na seção anterior, embora para os residentes um volume alto de transferências seja desejável, a ineficiência proveniente da ilusão fiscal pode causar efeitos colaterais indesejáveis. Expansão do tamanho do governo e captura de recursos públicos em um modelo de *collusion hypothesis* podem ser alguns destes efeitos. “*The idea is that apart from decentralisation, state governments might want to behave as a cartel to avoid competition and, this behaviour leading to budget expansion*” (PEREIRA, 2000, p. 5). A Figura 4 mostra a evolução das despesas no município por item e traz evidências no sentido de captura de recursos públicos por setores da burocracia.

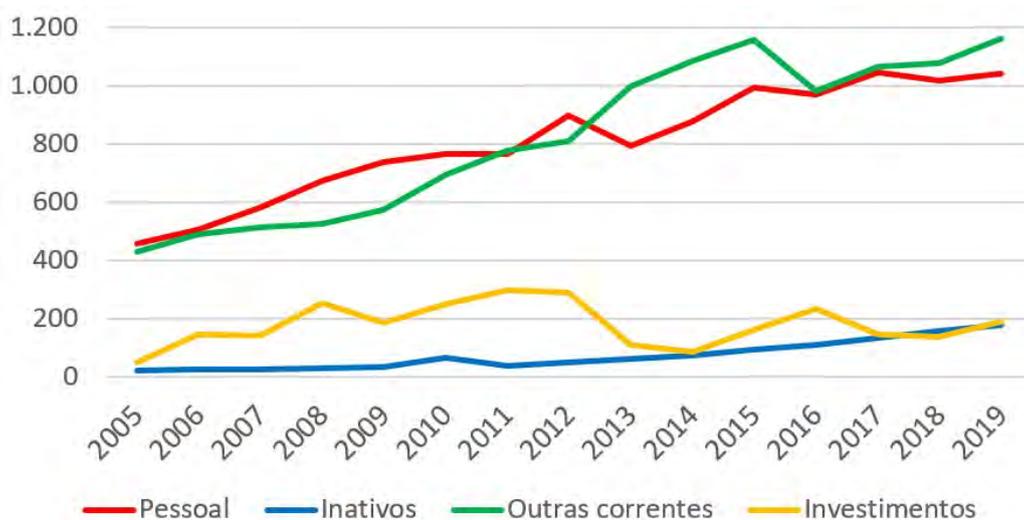


Figura 4: Composição das despesas públicas municipais de Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Declarações de Contas Anuais, valores a preços constantes de 2019 deflacionados pelo IGP-DI.

A Figura 4 revela informações sobre o comportamento das despesas no município. A primeira conclusão visível consiste na redução da capacidade de investimento da Prefeitura durante toda a década de 2010. Os investimentos públicos, que cresciam ao longo da década anterior, recuaram sensivelmente e, salvo alguns poucos anos, não conseguiram se recuperar. Isto pode se tornar uma dificuldade estrutural e comprometer a infraestrutura urbana no município em longo prazo.

A partir de 2013, verifica-se uma tendência crescente para a curva de pessoal inativo, as despesas ainda são relativamente baixas se comparadas às demais despesas orçamentárias, mas o perfil demográfico do município e, conseqüentemente, do quadro de servidores está mudando rapidamente é prudente monitorar o comportamento desta rubrica no orçamento.

Verifica-se, ainda, uma evolução contínua das despesas de pessoal durante todo o período, uma evidência em benefício ao burocrata maximizador. Entre 2013 e 2014, a Prefeitura implementou um plano de cargos e carreiras generoso a estes servidores. Acredita-se que isto tenha contribuído para a aceleração deste item de despesas após este ano. As elevações das remunerações não foram, contudo, o único fator causal da expansão das despesas de pessoal no município. Ao longo dos últimos anos, o quadro de recursos humanos da Prefeitura dobrou de tamanho, o que se deu, como mostrado na Figura 5, principalmente pela expansão dos funcionários estatutários. Esta, no entanto, não é a única evidência em favor da captura de recursos públicos por parte da burocracia.

Os dados da Figura 5 mostram que a expansão do quadro de pessoal da Prefeitura de Uberlândia se deu principalmente nas modalidades de trabalhadores estatutários, isto é, aprovados por concurso. Estes trabalhadores, uma vez empossados, gozam de estabilidade na função eles eram uma média de 6.000 em 2005, saltando para quase 15.000 em 2014, voltando para próximo dos 11.000 em 2018. Os trabalhadores sem vínculos permanentes cresceram nos anos iniciais, se retraíram na legislatura entre 2013 e 2016, voltando a crescer a partir de 2017. Ao observar o comportamento dos contratados temporariamente entre 2017 e 2018, vê-se uma clara tendência de reposição do quadro de pessoal com funcionários de vínculo temporário. Os trabalhadores comissionados oscilam na média dos 500 cargos desde sempre.

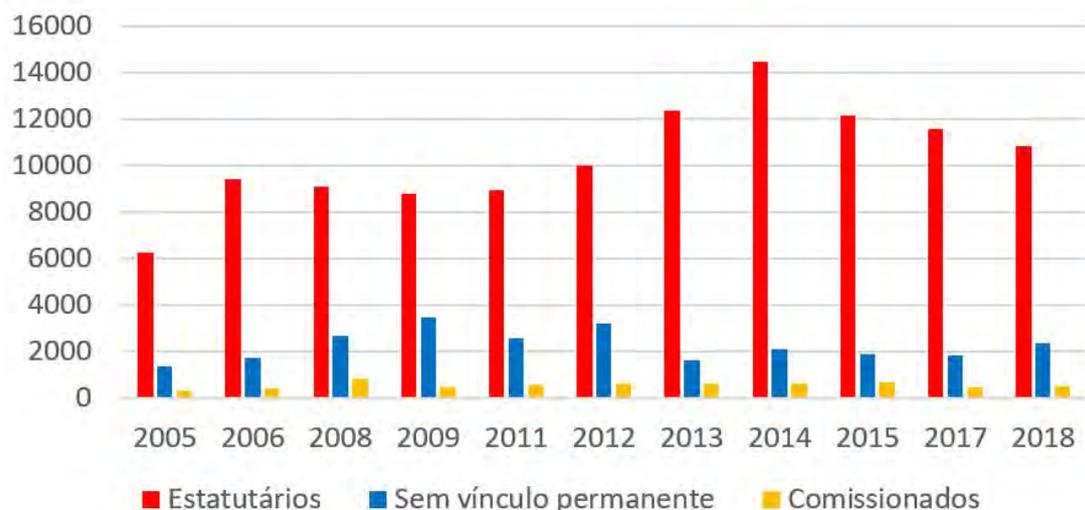


Figura 5: Evolução do pessoal na Prefeitura de Uberlândia, por tipo de contrato

Fonte: IBGE (2019)⁵.

Dentre as outras despesas correntes, apontadas na Figura 4, que também apresentaram uma evolução elevada, há o pagamento implícito de salários e contribuições patronais de prestadores de serviços de saúde pública. Isto, inclusive, é normatizado pelo Artigo 18 §1 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O crescimento destas despesas a partir de 2012 se deu num primeiro momento graças a inauguração do hospital municipal. Em seguida, a partir de 2013, permaneceu crescendo devido a mudança da gestão das Unidades de Atendimento Integradas (UAIs) com a saída da Fundação Maçonica e a entrada de um monopólio estatal, a FUNDASUS⁶. As UAIs são unidades de atendimento primário de saúde a intenção em 2013 era conduzir todo o pessoal do antigo regime CLT para um novo regime estatutário. Isto, no entanto, foi novamente judicializado e não chegou a ocorrer. A FUNDASUS foi extinta em 2017⁷. A Figura 6 apresenta, para 2018, as rubricas de destino das outras despesas.

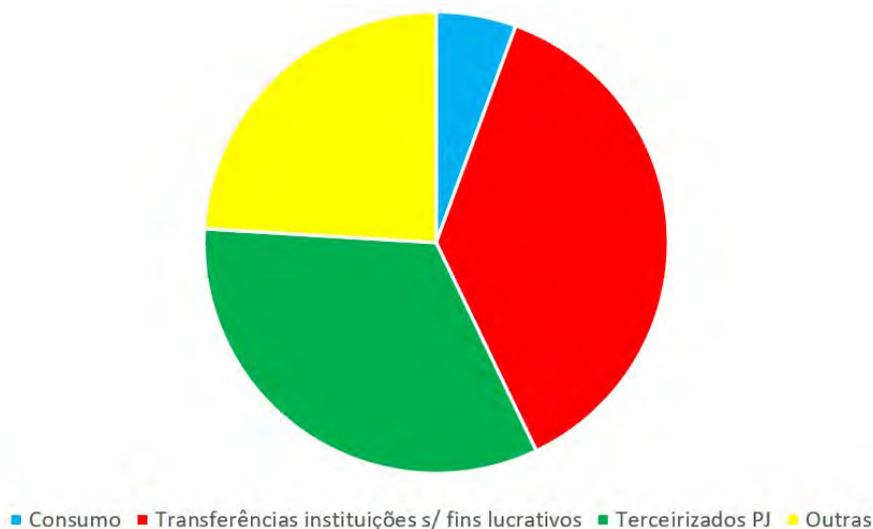


Figura 6: Composição das outras despesas correntes de Uberlândia

Fonte: STN (2019).

⁵A Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE não foi divulgada para os anos de 2007, 2010 e 2016.

⁶Fundação de Saúde do Município de Uberlândia criada pela Lei Complementar n. 558/2013.

⁷A FUNDASUS foi extinta pela Lei Complementar n. 616/2017, que extinguiu os empregos criados e dava ao prefeito municipal poderes para providenciar o serviço de saúde da população por decreto.

Vê-se na Figura 6 que há uma grande participação de repasses a entidades filantrópicas, além de um nível relevante de despesas com pessoal terceirizado e pagamentos a pessoas jurídicas (PJs), o que evidencia novamente gastos com pessoal, uma forma implícita de se gastar com a burocracia. Os materiais de consumo representam relativamente pouco neste orçamento. A rubrica da saúde representa cerca de 30% da despesa até 2012 a provisão se deu exclusivamente por entidades filantrópicas, entre 2013 e 2016 optou-se por estatizar este serviço. Esta não pode ser considerada uma opção adequada para municípios de médio e grande porte a Figura 7 revela que 56% dos municípios com mais de 500.000 habitantes administram suas redes de saúde por vias de entidades filantrópicas.

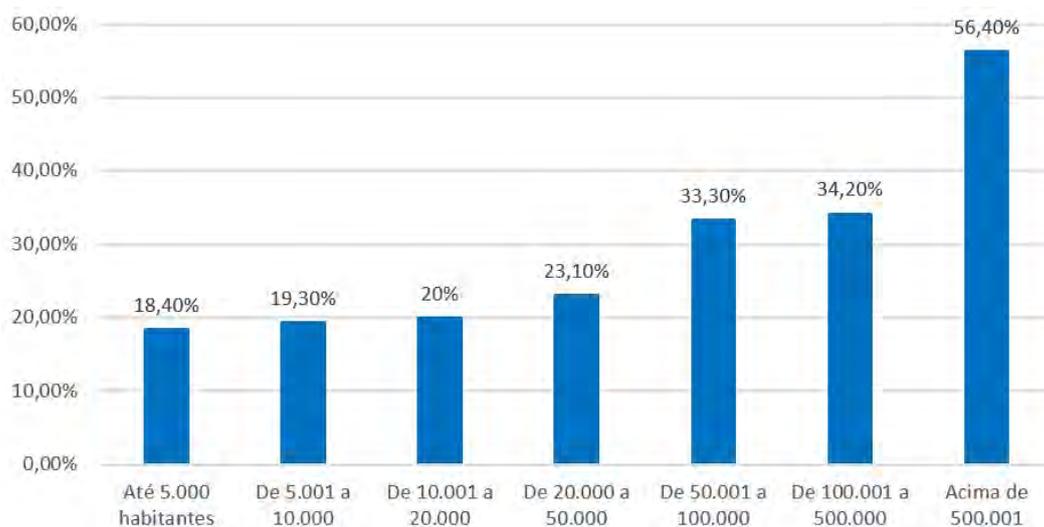


Figura 7: Municípios que administram o serviço de saúde por organizações sociais

Fonte: IBGE (2019).

Esta referida mudança de gestão na prestação de serviços de saúde se deu diante da nítida percepção de deterioração da qualidade da saúde ofertada na legislatura de 2013-2016, constatada no volume de greves e paralizações que ocorreram e pelas inúmeras vezes que as unidades funcionaram apenas no atendimento de casos de emergência. Este processo de deterioração do serviço de saúde municipal é coerente com a literatura sobre a oferta de bens públicos segundo o critério de Cândido Júnior (2001) há evidências de avanço de gastos improdutivos em Uberlândia.

Os investimentos públicos, para serem eficientes, devem ser alocados em setores que geram externalidades positivas, e devem ser complementados pelos investimentos privados em vez de competir com eles [...] Gastos produtivos são aqueles utilizados de forma que atendam aos objetivos a que se propõem, com o menor custo possível (CÂNDIDO JÚNIOR, 2001, p. 243).

A ineficiência está ancorada à gestão. O modelo anterior que dividia gestão das UAI's entre as Fundações Maçônica e Sal da Terra⁸ criava uma concorrência entre ambas, o que reduzia desperdícios e elevava a eficiência, aproximando a gestão dos usuários, e custava mais barato aos cofres do município. A introdução de um modelo centralizado e monopolista, precariza a oferta do serviço, tornando-a mais custosa.

Há evidências de que estes gastos sejam considerados improdutivos. Considerando o número de leitos *per capita* como uma *proxy* da eficiência de gastos em saúde, havia em 2012 um total de 1.027 leitos hospitalares, a relação era de 1 leito para cada 558 habitantes. Dado que o número de leitos não se alterou a partir de 2013 e que a população cresceu, está havendo a saturação da prestação de serviços hospitalares hoje a proporção é de 672 habitantes para cada leito. Ambos quantitativos

⁸Como apresentado na Figura 7, em municípios de população superior a 500 mil habitantes, o serviço de saúde pública é gerenciado por entidades do Terceiro Setor, sem fins lucrativos. Em Uberlândia isto se deu por vias da Fundação Maçônica e da Fundação Sal da Terra, entidades sem fins lucrativos que administravam as UAI's antes da instituição da FUNDASUS.

estão muito aquém e se distanciando do que recomenda a Organização Mundial da Saúde (OMS), que prevê como ideal uma relação de 334 habitantes para cada leito.

Além das despesas com pessoal e a monopolização da gestão da saúde no município, características nítidas em favor da hipótese do Leviatã, outros fatores contribuíram para dificultar a situação orçamentária do município. Isto é visível quando se observa o avanço de gastos com legislativo no município. A Figura 8 mostra o comportamento deste item. Trata-se de uma outra ineficiência criada, a expansão de gastos que beneficiam políticos, causando ilusão fiscal e evidenciando a capacidade de monopólio do governo local. “[...] *conditions that increase the monopoly power of governments and bureaus lead to an increase in government expenditures*” (NISKANEN, 1975, p. 635).

As despesas legislativas apresentadas na Figura 8 evidenciam a atuação de grupos *rent-seeking* no município. A Constituição Federal que normatiza esta matéria, apresenta falhas o artigo 29-A da Constituição prevê um teto da Receita Corrente Líquida (RCL) dos municípios que possam ser gastos pelo legislativo. No entanto, o critério para o estabelecimento deste teto é populacional, de forma que municípios menores possuem um teto maior, enquanto os municípios maiores têm o teto menor. O legislativo uberlandense tem o direito de aplicar por esta norma 4,5% da RCL municipal em suas atividades.

O mesmo Artigo 29 da Constituição, prevê em seu parágrafo VI, f, um teto para os salários de vereadores equivalente a 75% do salário de um deputado estadual. Já no parágrafo IV, j, o mesmo artigo 29 estabelece um limite máximo de 27 vereadores para municípios com população superior a 600.000 habitantes. Com base neste último artigo o município apresentou em 2012 o aumento do número total de vereadores para o teto de 27 cadeiras, antes contavam com 21. O problema do artigo 29 e seus limites é que eles podem acabar incentivando os municípios a convergirem para estes tetos. O aumento de cadeiras no legislativo foi uma tentativa neste sentido em 2017 houve uma tentativa de reajustar os salários dos vereadores, felizmente derrotada na justiça.

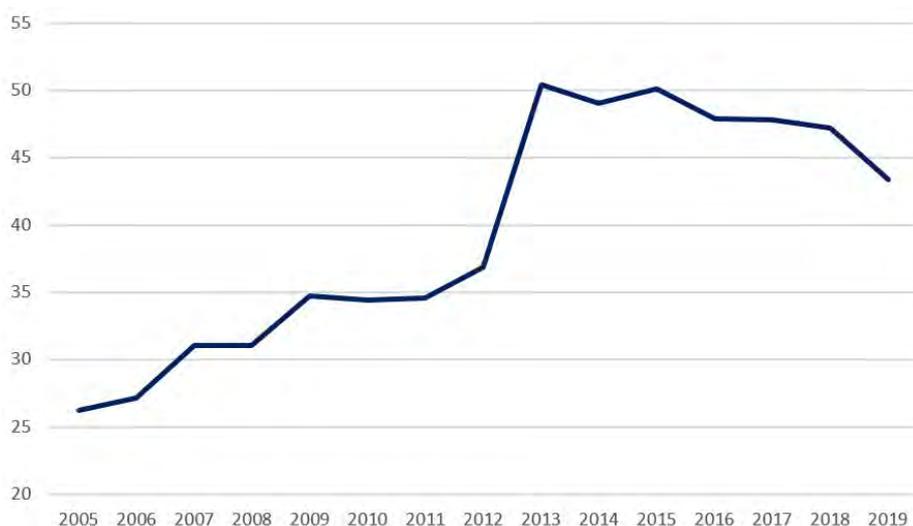


Figura 8: Despesas legislativas em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Declarações de Contas Anuais, valores a preços constantes de 2019 deflacionados pelo IGP-DI.

Com uma arrecadação própria baixa e concentrada em impostos indiretos, somado aos gastos direcionados a burocratas e políticos, em prejuízo do atendimento das necessidades do cidadão, a Prefeitura de Uberlândia construiu um orçamento concentrador e regressivo pelo lado das receitas e pelo lado das despesas.

Esta combinação perversa envolvendo um baixo esforço fiscal, somado a ampliação dos gastos públicos que não podem ser cortados no longo prazo, tal como pessoal (estatutário ou terceirizado), somado ainda à expansão indesejada de despesas de *overhead* (que beneficiam políticos), conduz ao acúmulo de déficits orçamentários crônicos. Esses déficits fiscais são provocados por uma prefeitura que gasta muito e beneficia poucos, como evidenciado na Figura 9, que retrata o acúmulo de restos a

pagar, aqui considerados como variável *proxy* para os déficits fiscais. Os restos a pagar podem ser processados e não processados⁹ na Figura 9 optou-se por somar ambas as categorias de restos a pagar da Prefeitura ao longo dos anos recentes.

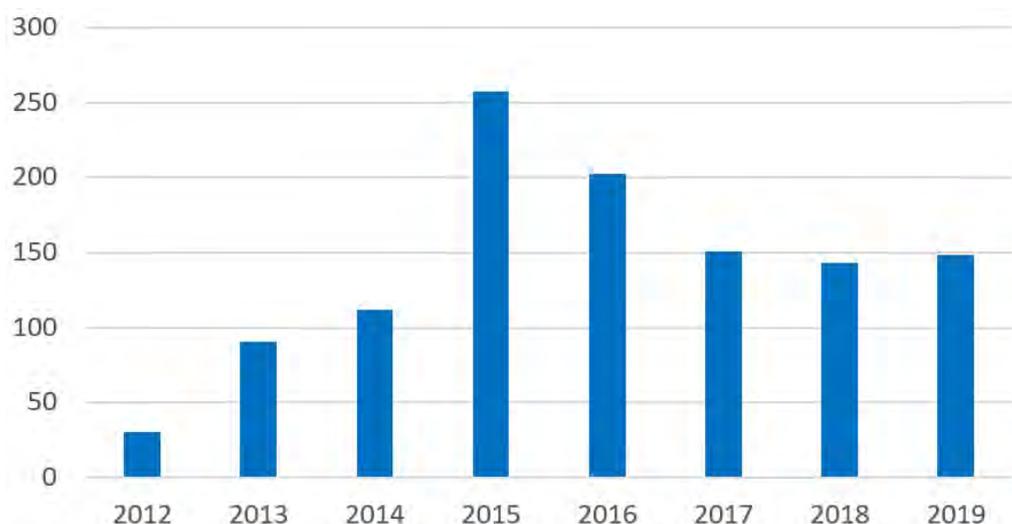


Figura 9: Restos a pagar do orçamento municipal de Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019)¹⁰.

A fragilidade financeira da Prefeitura de Uberlândia é evidente desde 2014 o município acumula restos a pagar acima dos R\$100 milhões de um exercício para outro. A solução disto não é trivial em um ambiente de rigidez constitucional das despesas públicas e em um ambiente político polarizado, já que muitas das medidas de ajuste dependem de aprovação legislativa. A forte expansão dos restos a pagar no município é uma evidência de fragilização financeira e dá pistas sobre as dificuldades profetizadas por Niskanen (1975). Trata-se também de novas evidências favoráveis à hipótese do Leviatã.

Isto, no entanto, torna-se ainda mais perceptível quando se verifica a expansão dos restos a pagar relacionados exclusivamente às despesas com pessoal, o que é mostrado na Figura 10. Devido à estabilidade de emprego garantida pela Constituição, este item de despesa não pode ser cortado, nem por demissão de servidores, nem por redução nominal de salários. Neste cenário, os efeitos da implementação do plano de carreiras da Prefeitura devem inviabilizar ainda mais a política fiscal no município, o que inclusive já começa a aparecer nos dados apresentados na Figura 10.

As informações da Figura 10, bem como das demais figuras apresentadas até aqui, indicam que há evidências favoráveis à hipótese do Leviatã. Há evidências de três formas de ineficiência: a primeira consiste no ônus aos contribuintes causado pelo poder de monopólio estatal. A segunda diz respeito à subprovisão de bens e serviços públicos e, a terceira está relacionada às dificuldades financeiras do município que devem persistir ao longo do tempo, dada a rigidez dos gastos públicos.

Brennan and Buchanan suggest that it is necessary to compare two kinds of inefficiencies. The first one, associated with “optimal” government is due to the likelihood of central government exploiting its monopolistic position in the provision of “pure” public goods to extract a surplus from taxpayers. The second one, associated with pure decentralisation, is the underprovision (in the limit case, no provision) of pure public goods (PEREIRA, 2000, p. 7).

⁹A despesas públicas possuem três fases sequenciais: 1º Empenho, 2º Liquidação e 3º Pagamento. Restos a pagar processados são despesas contratadas pela administração pública em um exercício já empenhadas e cuja liquidação e o pagamento se darão no exercício seguinte. Já os restos a pagar não processados, ainda não passaram da fase do empenho e embora sua contratação tenha se dado em um exercício, todas as etapas da realização da despesa se darão no exercício seguinte.

¹⁰Valores obtidos a partir da soma dos restos a pagar processados e não processados, disponíveis no balanço resumido da PMU, divulgados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).



Figura 10: Restos a pagar com folha de pagamento em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019), valores nominais.

Os problemas orçamentários da Prefeitura de Uberlândia não cessam por aí. Um município que, apesar da elevação ininterrupta de suas receitas orçamentárias, vem operando em déficit desde 2012, com acúmulos expressivos de restos a pagar, não possui perspectivas de melhora em seus indicadores financeiros no curto prazo. Isto porque em conjunto a todos os problemas apresentados, o município tem elevado seu endividamento de forma contundente. A Figura 11 retrata a evolução das receitas de capital da Prefeitura de Uberlândia. Na contabilidade pública, as receitas de capital são não recorrentes, podendo ser oriundas da venda de patrimônio público, de transferências de níveis mais abrangentes de governo ou ainda de operações de crédito com bancos oficiais.

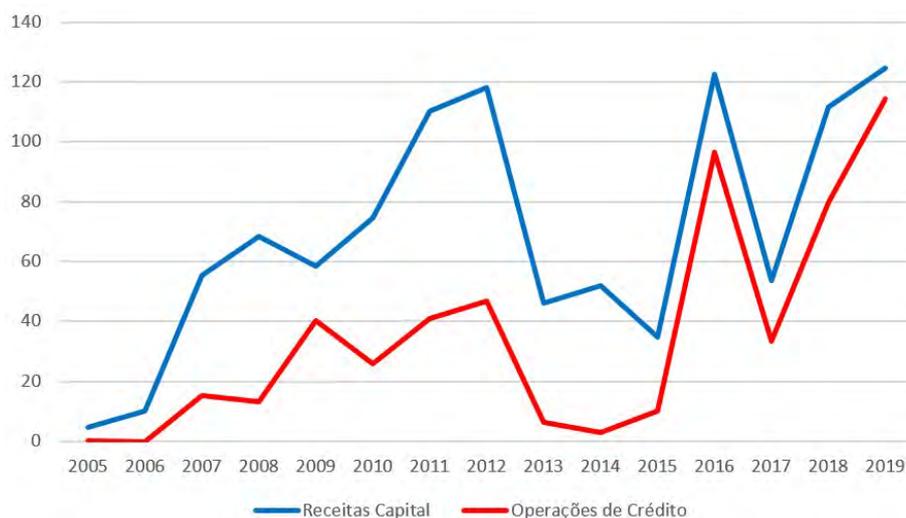


Figura 11: Receitas de capital e operações de crédito em Uberlândia (em R\$ milhões)

Fonte: STN (2019) – Declarações de Contas Anuais, valores a preços constantes de 2019 deflacionados pelo IGP-DI.

A Figura 11 mostra que as receitas de capital cresceram muito na década de 2000, mas isto não se deveu necessariamente a operações de crédito. A partir de 2015, no entanto, estas receitas de capital passaram a crescer quase que exclusivamente em função das operações de crédito da Prefeitura com instituições financeiras. Isto é perigoso, porque receita de capital advinda de um crédito contraído é uma despesa amanhã, o que pode penalizar ainda mais a capacidade de investimento do governo local. Pior do que isto, a combinação perversa de elevação das operações de crédito, somada à expansão de gastos com pessoal (ativos e inativos) que não podem ser demitidos ou cortados, projetam um futuro de médio prazo preocupante para o orçamento municipal. Se a

Prefeitura continuar dependendo excessivamente de receitas geradas em outras instâncias de governo, se endividando e elevando despesas rígidas por lei, o risco de insolvência é eminente.

As figuras de 1 a 11 traçaram um amplo diagnóstico da situação orçamentária em Uberlândia. De posse destas informações foi possível traçar um perfil relativamente amplo da Prefeitura Municipal de Uberlândia. O diagnóstico não é bom: o conjunto de ilusão fiscal, baixo esforço fiscal e expansão de gastos rígidos, que atendem a minorias organizadas, tem contribuído para que o governo local se torne um grande Leviatã aos moldes do que apresentavam Brennan e Buchanan (2000).

4. Proposição de soluções

Dado o diagnóstico apresentado, cabe o difícil desafio de propor soluções para corrigir as ineficiências até aqui conhecidas. Isto consiste, do ponto de vista orçamentário, implementar um conjunto de reformas que garantam: (i) sustentabilidade da política fiscal no longo prazo (ii) ofertar serviços que atendam as preferências da maioria da população e (iii) garantir que isto se dê da forma mais progressiva possível, ou seja, protegendo os mais pobres.

O primeiro passo consiste em trabalhar com uma previsão realista das receitas e consequentemente projetar as despesas em parâmetro realizável. Isto porque, recentemente, os orçamentos votados na Lei Orçamentária Anual (LOA) têm sobrestimado as receitas, o que inviabiliza o planejamento e o consequente empenho de despesas nesta mesma proporção. Em 2019 a receita total prevista na LOA foi de R\$2,814 bilhões e a realização das receitas foi R\$2,509 bilhões, bastante aquém do previsto inicialmente. Qual o sentido de orçar receitas que não irão se realizar? É possível que isto esteja sendo feito propositalmente para que o executivo tenha uma margem para remanejar despesas no orçamento ao longo do exercício fiscal, sem a necessidade de autorização do legislativo. Isto, no entanto, configura uma piora da transparência do município.

A implicação disto envolve um planejamento de empenhos igualmente surreal, pagamentos estes que não devem ser realizados em sua totalidade, criando a cultura do calote e abalando a estrutura de confiança sobre a Prefeitura, que será decisiva para a recuperação da qualidade dos serviços públicos ora deteriorados.

Uma segunda proposta no sentido de não apenas corrigir, mas criar uma cultura de responsabilidade fiscal no município, seria a criação do Conselho Financeiro Independente. Como demonstrado por Koptis (2011), estes conselhos têm se proliferado nos países ocidentais e se mostrado eficientes instrumentos na consolidação da transparência e na vigilância da melhor aplicação das despesas públicas. Um conselho deste poderia ser formado por 11 membros, sendo o Secretário de Finanças, mais um membro indicado pelo Ministério Público, dois vereadores e sete membros indicados por entidades da sociedade civil organizada. O conselho teria uma reunião trimestral, a qual teria como pauta a avaliação das finanças públicas da Prefeitura e produziria um relatório a ser divulgado ao público a cada reunião.

A terceira medida neste sentido, seria a proposição de uma Lei de Responsabilidade Municipal (LRM), com foco principalmente nos restos a pagar. Ao se tomar o exercício fiscal de 2019 como base, os restos a pagar totais somaram R\$148 milhões, ao passo que as receitas correntes do município foram de R\$2,385 bilhões neste caso a relação restos a pagar sobre receitas correntes seria de 6,21% em 2019. A ideia da LRM seria limitar a inscrição de restos a pagar a 2% das receitas correntes, dando ao gestor municipal três anos para atingir esta meta. Para os anos finais de cada legislatura, a inscrição de restos a pagar fica vedada.

Diante do diagnóstico realizado na seção anterior, já existem algumas medidas que podem contribuir com a reestruturação financeira do município. Este conjunto de reformas deve prever ações pelo lado das receitas e dos gastos. Como dito anteriormente, e evidenciado na Figura 2, o município apresenta uma arrecadação própria de aproximadamente 22% do total. Isto pode ser melhorado nos próximos anos, sobretudo por vias da cobrança do IPTU. Os impostos sobre propriedade são um eficiente instrumento para corroborar com a consolidação fiscal, uma vez que provocam baixos impactos recessivos, não são inflacionários e podem cumprir os critérios de progressividade.

A Leviathan government interested solely in maximizing net revenues surplus, for its own purposes, need not make any significant distinction between citizens and foreigners. This distinction is, however, quite crucial to the potential taxpayer (BRENNAN e BUCHANAN, 2000, p. 198).

A arrecadação do IPTU no município de Uberlândia é aquém do potencial. Dado a crise econômica que o país vive, a estratégia consiste em estabelecer ajustes de alíquotas em duas etapas: a primeira delas incidindo em regiões habitadas pelas rendas mais altas do município a segunda em regiões mais populosas e, portanto, com maior volume de residências. É importante salientar que para famílias de baixa renda, residentes em imóveis com área construída inferior a 70 m², ou ainda, residentes de imóveis adquiridos em programas como o Minha Casa Minha Vida, as regras tributárias não mudariam. A Figura 12 retrata um mapa de Uberlândia por bairros segundo a renda de seus moradores nos bairros de faixas mais escuras deverão incidir as maiores alíquotas.

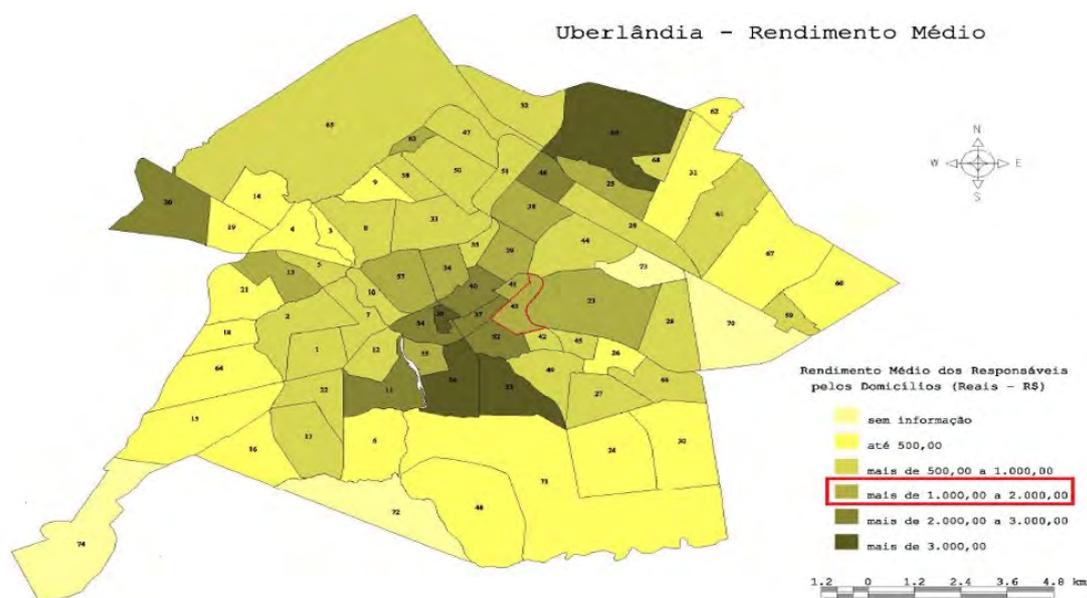


Figura 12: Mapa de Uberlândia por renda média domiciliar

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano, SEPLAN.

As regiões com tonalidades mais escuras da figura mostram locais cujo a renda domiciliar é maior. A proposta é escalonar três faixas de alíquotas nestas regiões, referentes às três tonalidades mais escuras do mapa, reajustando o IPTU de forma que as mais escuras paguem impostos maiores e que a alíquota vá diminuindo conforme a região indicada no mapa vai se tornando mais clara. As três faixas mais claras deste mapa não teriam reajuste na primeira fase. Em função da crise econômica e da queda na renda, este processo se daria em dois anos, tendo um reajuste de alíquota maior no primeiro ano e um reajuste inferior no segundo ano.

Entretanto, estima-se que a elevação de impostos nestas regiões seria incapaz de promover um impacto satisfatório na arrecadação própria da Prefeitura, corrigindo as distorções atuais. Seria preciso, ainda, aumentar a escala do reajuste do IPTU. Para tanto, deve-se incluir também na reforma os bairros com maior número de moradias. Em função dos efeitos da crise isto se daria, entretanto, apenas no segundo ano.

A densidade demográfica é uma boa *proxy* de regiões cujo número de moradias ou imóveis é maior a Figura 13 retrata o mapa de Uberlândia por densidade demográfica. A estratégia é reajustar a alíquota do IPTU nestas localidades, no segundo ano do ajuste, porém com alíquotas inferiores ao verificado nas regiões de renda elevada apresentadas na figura anterior. A ideia é que o ganho de escala de um eventual efeito quantidade possa compensar o efeito alíquota na arrecadação. Ou seja, reajustes modestos de alíquota aplicados a um número grande de residências podem provocar uma geração de caixa local maior do que grandes reajustes restritos a poucas regiões.

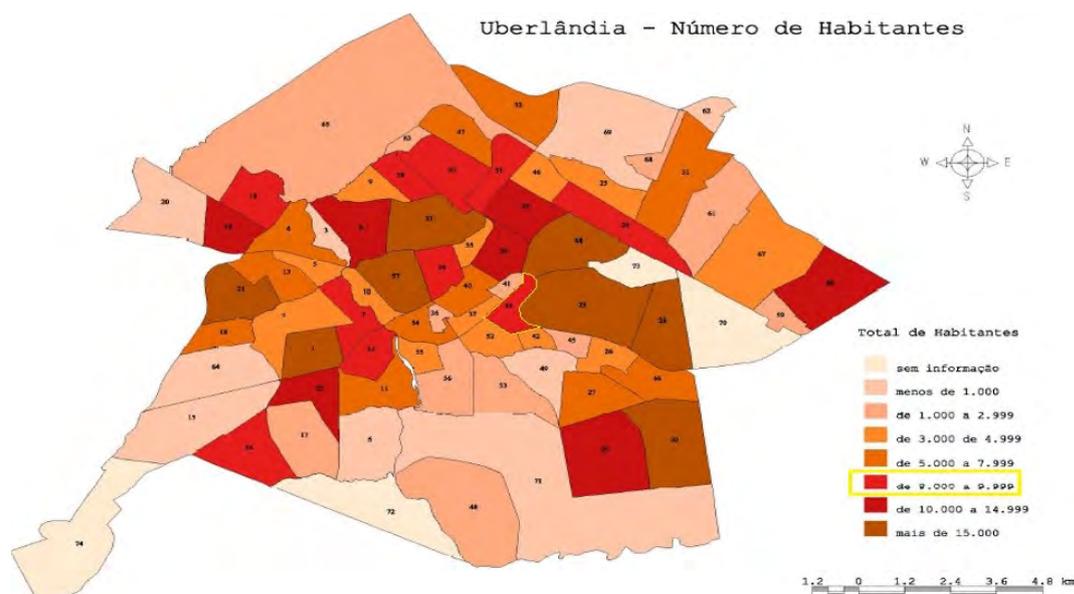


Figura 13: Mapa de Uberlândia por densidade demográfica

Fonte: Secretaria de Planejamento Urbano, SEPLAN.

Ademais, uma proposta tributária eficiente deve considerar duas questões adicionais: primeiro, que o espaço urbano no município muda ao longo do tempo. É importante, diante disto, que o novo código tributário do município contemple a discussão de realocação destas alíquotas a cada cinco anos, obedecendo critérios de renda e demografia. Segundo, é preciso combater a especulação imobiliária, e a forma mais eficiente e socialmente justa para tanto é o estabelecimento de uma taxa de ociosidade que varia progressivamente no tempo. Ou seja, quanto mais tempo o imóvel permanecer inativo ou inabitado, maior será a taxa de ociosidade cobrada. Uma medida como esta pode incentivar a ocupação do espaço urbano, sobretudo em áreas ociosas em regiões nobres.

As medidas relativas ao novo IPTU não devem ser encaradas meramente como uma elevação tributária, ou como uma tentativa de ajudar a Prefeitura a fechar o caixa. Na prática é uma medida de justiça social, que tem como efeito colateral uma melhor ocupação do território urbano e, principalmente, que criará na população uma cultura de fiscalização do emprego do dinheiro público, para que não seja capturado por grupos *rent-seeking*s.

Pelo lado dos gastos públicos, reformas também devem ser empreendidas. Como apresentado na seção anterior, o município apresenta um quadro de crescimento crônico das despesas com pessoal e que a Prefeitura tem lidado com isto por vias da substituição de pessoal concursado por funcionários temporários. Revogar o plano de cargos e carreiras pode ser custoso neste momento no entanto, é muito importante o estabelecimento de metas de desempenho que possam aumentar a produtividade no serviço público no município. Não é necessário revogar o plano de carreiras da Prefeitura, mas é possível reformá-lo, vinculando as progressões não apenas a titulações, mas também ao cumprimento de metas de atendimento à população.

Para o curto prazo, é possível manter os salários de todos os servidores sem reajustes reais (acima da inflação), talvez por dois anos. Contando que a inflação permaneça baixa, isto ajudaria a equalizar o fluxo de caixa da Prefeitura. Trata-se de um pressuposto bastante forte acreditar que as despesas com folha de pagamento não cresçam em dois anos, mesmo havendo pressão de setores da burocracia no sentido de pressionar por reajustes acima da inflação. Cabe ao poder público explicar que medidas neste sentido se fazem necessárias e deverão servir para recompor a capacidade de investimentos no município.

O mesmo deve ser empreendido nas outras despesas correntes, que contemplam um elevado gasto com funcionários terceirizados, pessoas jurídicas e repasses a entidades filantrópicas. O que se sugere neste caso, é uma ampla revisão destes contratos, a começar pelos 100 contratos de maiores valores que a Prefeitura de Uberlândia tem com seus prestadores de serviços. A contrapartida para

redução dos preços dos serviços contratados da Prefeitura, deve ser o pagamento em dia destes serviços, garantidos pela nova Lei de Responsabilidade Municipal.

Ainda sobre estes contratos, seria necessário reestabelecer os critérios de concorrência para prestações de serviços ao governo no município. A partir de 2017, sob a frágil tutela jurídica de dois decretos de calamidade financeira¹¹ que sucederam neste período, a Prefeitura descumpriu a exigibilidade de licitações para um conjunto de serviços para os quais o devido processo de concorrência estaria previsto na lei 8.666/93. Um novo código de *compliance* municipal deve ser pensado. Talvez a maior parte de serviços contratados pelo poder público possa ser adquirido por um modelo de concorrência mais ampla, através de Pregão Eletrônico garantido na lei 10.520/02.

Uma outra frente de atuação é uma reforma administrativa ampla e pautada pelos princípios da eficiência e da moralidade. Um primeiro esforço neste sentido foi feito em 2017 e isto precisa ser reconhecido. A estrutura do poder em Uberlândia contava com prefeito e vice-prefeito, 19 secretarias da administração direta da Prefeitura e sete autarquias da administração indireta, tal como apresentado no Quadro 1.

Quadro 1: Estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Uberlândia

Estrutura / área		Modelo anterior	Modelo atual	Modelo proposto
Admin. direta	Social	5 secretarias	5 secretarias	5 secretarias
	Econômica	2 secretarias	2 secretarias	1 secretaria
	Administrativa	6 secretarias	6 secretarias	3 secretarias
	Infraestrutura	6 secretarias	4 secretarias	4 secretarias
	Total	19 secretarias	17 secretarias	13 secretarias
Admin. indireta	Social	4 autarquias	4 autarquias	4 autarquias
	Econômica	3 autarquias	3 autarquias	1 autarquia
	Total	7 autarquias	7 autarquias	5 autarquias

Fonte: Elaboração própria.

É bem verdade que um esforço no sentido de diminuir o tamanho do Leviatã foi empreendido, com a extinção da FUNDASUS¹², também com a extinção das secretarias de Habitação e Serviços Urbanos, alocadas pelo critério do autor na área de infraestrutura. A Prefeitura de Uberlândia pode ser dividida em quatro grandes áreas de atuação: área social, área econômica, área administrativa e infraestrutura urbana.

A proposta de reforma prevê a fusão de secretarias e autarquias, cujo resultado seria uma estrutura com 13 secretarias e cinco autarquias, criando sinergia entre as áreas. A proposta prevê a fusão da secretaria de Administração, secretaria de Governo com a de Finanças em uma grande secretaria de Fazenda. Também a fusão da pasta da secretaria de Trânsito e Transportes com Planejamento Urbano. Na área social a fusão da Educação com a secretaria de Ciência e Tecnologia. Por fim, a incorporação da secretaria de Agropecuária com a de Desenvolvimento Econômico. No que se refere à administração indireta, há também espaço para cortes. A Fundação de Excelência Rural de Uberlândia (FERUB), sob tutela da divisão de agropecuária da secretaria de Desenvolvimento Econômico, e a Empresa Municipal de Apoio e Manutenção (EMAN) podem ser extintas ou incorporadas pelo Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE).

Propõem-se ainda o retorno do número de vereadores dos atuais 27 para os antigos 21, em um esforço conjunto do poder legislativo em corroborar com a nova estrutura mais enxuta e eficiente do poder público no município. Houve uma nítida expansão da captura de recursos públicos com gastos legislativos, graças a passagem de 21 para 27 vereadores. Seria razoável que, a exemplo do poder

¹¹A Prefeitura de Uberlândia se valeu de dois decretos de calamidade financeira: o primeiro Decreto n. 16.927 de 06 de janeiro de 2017, nos primeiros dias de um mandato que acabara de começar e o segundo Decreto n. 17.818 de 21 de novembro de 2018.

¹²Que não chegou a ser efetivada e, portanto, não consta no Quadro 1.

executivo, o legislativo participasse do sacrifício fiscal, retrocedendo ao número anterior de vereadores e também no volume assessores que cada vereador tem direito, atualmente 15.

A reestruturação fiscal de um município de médio porte envolve um conjunto de medidas harmônicas e simultâneas que abrangem o lado das receitas e das despesas. Ainda que algumas medidas aqui sugeridas pareçam impopulares, a construção do desenvolvimento de longo prazo envolve sacrifícios de curto prazo. Se as reformas sugeridas neste artigo forem apresentadas de forma pedagógica e clara para a população é possível angariar apoio político para implementá-las.

5. Considerações finais

A hipótese do artigo foi satisfeita. Foram verificadas fortes evidências dos itens que caracterizam a hipótese do Leviatã no município de Uberlândia. A primeira característica identificada foi a expansão do tamanho do governo municipal, verificada pelo comportamento das receitas e despesas. A segunda característica é a presença de ilusão fiscal evidente na excessiva dependência das receitas transferidas, cuja fiscalização é dificultada. A terceira característica são os desvios de finalidade observados pelo lado das despesas, dada a dificuldade do controle social do orçamento grupos *rent-seekings* de burocratas e políticos têm ampliado seu acesso no orçamento. Finalmente, a quarta característica são as dificuldades financeiras evidentes em restos a pagar elevados e na dependência de receitas de capital.

Diagnosticado o problema, foi apresentado um amplo conjunto de medidas para corrigir as ineficiências, garantir a sustentabilidade da política fiscal no município e proteger os mais pobres. As medidas aqui defendidas contemplam mudanças normativas, elevação da transparência e reformas pelo lado das receitas e despesas, com vistas a otimizar a arrecadação em simultâneo à criação de externalidades positivas, tais como racionalizar a ocupação do espaço urbano e elevar a produtividade do serviço público.

Referências

- ABRÚCIO, L. F. LOUREIRO, R. M. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 05. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- BARBOSA, F. H. BARBOSA, A. L. N. H. O Sistema Tributário no Brasil, Reformas e Mudanças. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 16. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- BRENNAN, G. BUCHANAN, J. M. **The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution**. Indianapolis: Liberty Fund, 2000.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 233-260, 2001.
- COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Dissertação (Mestrado em Economia) - Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro: PUC, 1998.
- GIAMBIAGI, F. ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2008.
- GRUBER, J. **Finanças Públicas e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Gen LTC, 2009.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 12 jan. 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Disponível em: <https://bit.ly/30nSOD0> Acesso em: 22 jun. 2019.
- KALDOR, L. **Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom**. London: Cambridge University Press, 1966.
- KOPITS, G. Independent Fiscal Institutions: Developing good Practices. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2011/3, p. 1-18, 2011. DOI: 10.1787/budget-11-5kg3pdgcpn42

- LINDAHL, E. Just Taxation a Positive Solution [1919]. In: MUSGRAVE, R. A. PEACOCK, A. T. (eds.) **Classics in the Theory of Public Finance**. International Economic Association Series. London: Palgrave Macmillan, 1958. DOI: 10.1007/978-1-349-23426-4_11
- MENDES, M. J. **Descentralização fiscal baseada em transferências e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2002.
- MENDES, M. J. ROCHA, F. F. **Transferências in tergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros**. Escola de Administração Fazendária. Brasília: ESAF, 2003.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED**. Disponível em: <<https://caged.maisemprego.mte.gov.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Altherton, 1975.
- PEREIRA, T. C. P. **Fiscal Decentralisation, Public Sector Size and the Wealth of Nations**. Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade de Lisboa. Lisboa: ISEG, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). **Lei Orçamentária Anual**. Uberlândia: PMU, 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Lei Complementar n. 558/2013**. Uberlândia: DOM, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Lei Complementar n. 616/2017**. Uberlândia: DOM, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Decreto n. 16.927/2017**. Uberlândia: DOM, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Diário Oficial do Município. **Decreto n. 17.818/2018**. Uberlândia: DOM, 2017.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE UBERLÂNDIA (PMU). Secretaria de Planejamento Urbano. **Relatório técnico**. Uberlândia: PMU, 2000.
- PUVIANI, A. **Teoria dela ilusione finanziaria**. Palermo: Remo Sandrone, 1903.
- REIS, E. J. BLANCO, F. A. Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros, 1970/90. **Texto para discussão**, n. 0404, Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada. Rio de Janeiro: IPEA, 1996.
- RUGGERI, C. G. HOWARD, R. VAN WART, D. Structural Imbalances in the Canadian Fiscal System. **Canadian Tax Journal**, v. 41, n. 3, p. 454-472, 1993.
- SALOMÃO, B. A. N. SILVA, G. J. C. Desaceleração, indústria e demografia no Brasil: uma investigação sobre a estagnação da economia brasileira. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 2, n. 43, p. 136-160. 2019. DOI: 10.36810/rde.v2i43.6003
- SCHUMPETER, J. A. **The Theory of Economic Development**. Abingdon: Routledge, 2017.
- SCHWAB, K. **The Fourth Industrial Revolution**. Geneva: WEF, 2016.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI**. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/>>. Acesso em: 24 jun. 2019.
- SILVA, M. F. G. Corrupção e produção de bens públicos. In: BIDERMAN, C. ARVATE, P. (org.) **Economia do Setor Público no Brasil**. Cap. 07. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.
- SIMONSEN, R. C. GUDIN, E. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. 3 ed. Brasília: IPEA, 2010.
- STRUMPF, K. S. A predictive index for the flypaper effect. **Journal of Public Economics**, v.69, n. 3, p. 389-412, 1998. DOI: 10.1016/S0047-2727(98)00008-5
- TIEBOUT, M. C. A Pure Theory of Fiscal Expenditure. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- WAGNER, A. **Finanzwissenschaft**. Leipzig: C. F. Winter, 1890.

Avaliação da concentração das exportações mundiais de café entre 2008 e 2018

Evaluation of the concentration of world coffee exports between 2008 and 2018

Victor Henrique Lana Pinto^a

Maria Emília Costa^b

Gabrielli do Carmo Ferreira^c

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o mercado mundial de café e seu grau de concentração entre 2008 e 2018. O trabalho utilizou os índices: razão de concentração $CR(k)$ e Herfindahl-Hirschman (HHI). Os dados utilizados para o cálculo desses índices foram obtidos através do UN Comtrade. Os resultados apontam que os países que compõem o $CR(4)$ foram, na maioria dos anos, Brasil, Vietnã, Alemanha e Índia. Já o $CR(8)$ foi representado pelo Brasil, Vietnã, Índia, Alemanha, Colômbia, China, Indonésia e Suíça. Os resultados encontrados para o $CR(4)$ e para o $CR(8)$ classificam o mercado cafeeiro mundial como pouco concentrado. O valor médio do HHI no período foi aproximadamente 516,02, classificando, novamente, o mercado mundial de café como não concentrado.

Palavras-chave: Concentração industrial Razão de concentração Índice Herfindahl-Hirschman Comércio internacional Café.

JEL: L11 F10 Q17.

ABSTRACT

This article aims to analyze the world coffee market and its degree of concentration between 2008 and 2018. This study uses the indices: concentration ratio $CR(k)$ and Herfindahl-Hirschman (HHI). The data used to calculate these indices were obtained from UN Comtrade. The results show that the countries that constitute the $CR(4)$ were, in most years, Brazil, Vietnam, Germany and India. The $CR(8)$ was represented by Brazil, Vietnam, India, Germany, Colombia, China, Indonesia and Switzerland. The results found for the $CR(4)$ and also for the $CR(8)$ classify the world coffee market as not highly concentrated. The average value of HHI in the period was approximately 516.02, classifying, again, the world coffee market as non-concentrated.

Keywords: Industrial concentration Concentration ratio Herfindahl-Hirschman index International trade Coffee.

Submitted em: 31 de agosto de 2020.

Aceito em: 22 de outubro de 2020.

^aProfessor do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal de Viçosa (UFV) - campus Rio Paranaíba. E-mail: victorhlp@hotmail.com.

^bGraduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) - campus Rio Paranaíba. E-mail: maremiliac@gmail.com.

^cGraduanda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) - campus Rio Paranaíba. E-mail: gabriellidocarmoferreira@gmail.com.

1. Introdução

As relações comerciais mundiais vêm apresentando progressivas transformações com a introdução da globalização, possivelmente devido à facilidade e à agilidade na comunicação entre as nações. A crescente integração dos mercados e a competitividade dos países nas transações comerciais tornaram-se relevantes para o crescimento do comércio internacional. Nota-se, também, que o comércio entre diferentes economias se mostra relevante para o desenvolvimento das nações, por meio da melhor alocação dos fatores produtivos, geração de renda e maior estabilidade macroeconômica (GREMAUD, VASCONCELLOS e TONETO JUNIOR, 2008). As exportações de uma economia podem representar elevadas parcelas de seu Produto Interno Bruto (PIB) em 2017, por exemplo, as exportações de países como a Holanda, Suíça, Bélgica e os Emirados Árabes Unidos representaram mais da metade de seus respectivos PIBs, evidenciando a importância do comércio exterior para as nações (BANCO MUNDIAL, 2019).

Dentro do contexto do comércio internacional, o agronegócio representa uma parte importante das exportações globais. Em 2018, as exportações agrícolas mundiais somaram mais de US\$ 75 bilhões (UN COMTRADE, 2019). A agricultura desempenha um papel decisivo na economia dos países, fornecendo fonte de alimento, renda e emprego para suas populações. Além disso, estima-se que a participação das exportações agrícolas em relação ao comércio total mundial alcance, nos próximos anos, proporções ainda mais elevadas devido a fatores como o aumento populacional, a crescente urbanização e a maior expectativa de vida (EMBRAPA, 2019).

Mais especificamente, o café ocupa uma posição de destaque na pauta das exportações mundiais agrícolas. Em 2018, foram exportados mais de US\$ 30 bilhões em café, e ao longo dos últimos anos Alemanha, Índia e Suíça apresentaram parcelas razoáveis do mercado mundial do grão (UN COMTRADE, 2019). Destaca-se que a participação de um número limitado de países ou produtores no mercado de café pode proporcionar aos exportadores dessa *commodity* falhas de mercado. Essa observação, mesmo que preliminar, fornece indícios para a necessidade de investigações acerca do grau de concentração das exportações mundiais de café ao longo do tempo.

Em um sentido genérico, entende-se por concentração industrial o processo que consiste no aumento do controle exercido pelas grandes empresas ou países sobre a atividade econômica (COELHO JÚNIOR, REZENDE e OLIVEIRA, 2013). Existe uma relação inversa entre concentração e concorrência, sendo que, à medida que se eleva a concentração, diminui-se o grau de competição entre os países, o que expande o poder de mercado do país (POSSAS, 1999 KUPFER e HASENCLEVER, 2002).

No contexto deste estudo, o poder de mercado configura-se na elevada participação que um determinado país ou grupo de países tem na produção global de café. Varian (2012) afirmou que a concentração de determinado mercado se relaciona intimamente com a eficiência técnica e de minimização de custos dos produtores, formando complexos produtivos que podem, conseqüentemente, prejudicar a concorrência. A partir dessa constatação, observa-se que altos níveis de concentração das exportações mundiais de café podem fornecer risco à concorrência, dando aos países líderes do mercado o poder de determinar preços e quantidade de produtos favoráveis a eles. Em se tratando da relevância do estudo para o comércio internacional cafeeiro, destaca-se que, ao longo dos anos, a demanda por café dos importadores tradicionais e não tradicionais vem crescendo consideravelmente (EMBRAPA, 2019). Nesse sentido, um estudo acerca do grau de concentração das exportações mundiais de café tem o potencial de fornecer aos formuladores de políticas comerciais instrumentos de defesa da concorrência, evitando eventuais ineficiências sociais geradas pela atuação concentrada de países específicos, por exemplo.

Diferentes autores desenvolveram estudos sobre concentração industrial e poder de mercado. Entre eles, pode-se destacar o de Silva et al. (2017) para as exportações de painéis compensados, o de Noce et al. (2005), referente ao mercado internacional de madeira serrada, e os trabalhos de Braga e Mascolo (1982), Leite e Santana (1998), Hilgemberg e Bacha (2001), Montebello (2006) e Coelho Júnior et al. (2010), para o setor de celulose e papel. Contudo, trabalhos focalizando a concentração do mercado mundial agrícola, mais especificamente, do café, ainda são escassos, evidenciando, juntamente com a importância da *commodity* no comércio mundial, a relevância desse estudo. Assim,

mediante o contexto apresentado, este estudo tem como objetivo analisar o mercado mundial de café¹ e o grau de concentração de suas exportações entre os anos de 2008 e 2018².

Este trabalho consiste de quatro seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico. A terceira elabora os procedimentos metodológicos e apresenta a fonte dos dados utilizados neste trabalho. A quarta seção exhibe os resultados. Por fim, a última seção apresenta as considerações finais.

2. A concentração de mercado e a organização industrial

A concentração industrial é uma característica da estrutura do setor empresarial. É o grau em que a produção em uma indústria, ou na economia como um todo, é dominada por algumas grandes empresas. A concentração de um mercado pode ser considerada um processo de acumulação de muitos atributos econômicos (emprego, produção, vendas, etc.) em posse de um pequeno número de empresas (BRAGA e MASCOLO, 1982).

Varian (2012) apontou os quatro principais modelos de estruturas, sendo eles, o monopólio, oligopólio, a concorrência monopolística e a concorrência perfeita. Esses modelos representam o grau de poder que a empresa tem dentro do mercado, sendo o monopólio e a concorrência perfeita os extremos. Enquanto no monopólio o poder de mercado é totalmente concentrado em uma firma ou país, na concorrência perfeita a firma (ou país) é tomadora de preço e não exerce poder sobre o mercado (KUPFER e HASENCLEVER, 2002 VASCONCELLOS e GARCIA, 2004 TIGRE, 2005).

Varian (2012) mostrou também que esses modelos de estrutura representam o grau de poder que a empresa tem dentro do mercado. Para o autor, um mercado sob concorrência perfeita indica a relação equilibrada entre o preço e a demanda, ocasionando que nenhum país ou empresa tenha poder de mercado de maneira que influencie nos preços. Já o monopólio se trata da relação de influência nos preços que um determinado país ou empresa, por sua exclusividade, pode agregar ao bem por poder de mercado.

Com o aumento da concentração, um mercado pode evoluir de uma estrutura competitiva a uma estrutura oligopolista, ou até mesmo monopolista, e esta concentração pode trazer prejuízo à competição, uma vez que um maior poder de mercado resulta em um comportamento interdependente em relação aos preços e à produção. Autores como Say, Veblen, e Mason fizeram críticas quanto ao uso da microeconomia tradicional para investigar o funcionamento dos mercados. Assim, estes economistas dedicaram seus esforços na exploração dos setores industriais, a formação de cartéis e o impacto de mercados altamente concentrados sobre o funcionamento dos mesmos (HASENCLEVER e TORRES, 2013).

Mediante o contexto apresentado acima, surgiu a Teoria da Organização Industrial. Mason (1939), precursor da teoria, objetivava observar a relação de causalidade entre Estrutura-Condução-Desempenho (ECD). O objetivo do então paradigma é comparar o resultado de um dado mercado imperfeito com o resultado esperado de um mercado operando em concorrência perfeita. Além disso, o paradigma busca verificar a magnitude de tais imperfeições e como elas afetam a demanda por bens e serviços em uma economia (AZEVEDO, 2004).

O paradigma ECD conta com pressupostos de uma cadeia em que as condições estruturais do mercado analisado limitam a conduta das firmas, o que estabelece seu desempenho econômico. A Figura 1 mostra o paradigma ECD e como suas variáveis se relacionam, conforme Scherer e Ross (1990).

¹ Considerou-se o mercado mundial de café, em todas as análises conduzidas nesta pesquisa, como o conjunto de países que reportaram fluxos positivos de exportação de café (código 09 do SH02) à base de dados do UN Comtrade, para cada ano do período analisado.

² Os anos analisados compreendem cerca de uma década até o período mais recente. Ao conduzir uma investigação para os anos entre 2008 e 2018, este trabalho avalia o comportamento dos índices de concentração no tempo, além de capturar eventuais acontecimentos que possam ter exercido influência no mercado em questão.

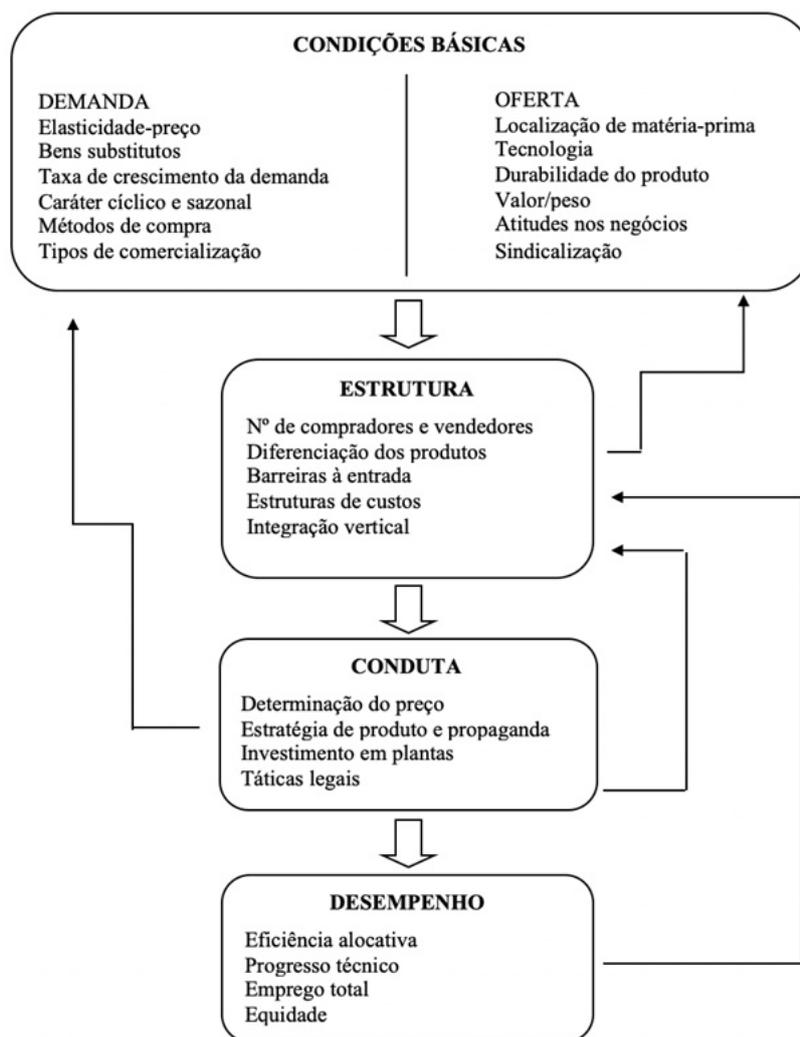


Figura 1: Esquema do paradigma Estrutura-Condução-Desempenho

Fonte: Adaptado de Scherer e Ross (1990).

Martin (1993) demonstrou que o fluxo de causalidade entre as relações apresentadas na Figura 1 é multidirecional, com interações específicas em cada etapa das relações existentes no mercado competitivo. Primeiramente, os aspectos estruturais do mercado são dependentes da oferta e da demanda de bens e serviços e tecnologias de produção. Assim, as estratégias adotadas pelas empresas definem a estrutura que elas irão competir no mercado, podendo impactar em mecanismos de concentração das mesmas.

A estrutura de mercado se refere às características de organização que podem influenciar o caráter de competição e os preços dentro de determinado mercado (SCHERER e ROSS, 1990). Segundo estes autores, variados aspectos são considerados como: compradores e vendedores, distribuição, diferenciação dos produtos, barreiras à entrada e à saída, estrutura de custos e verticalização.

Entre a estrutura e o desempenho, encontra-se a conduta das firmas. Esta se relaciona ao comportamento que as empresas assumem para se adequar ao mercado, visando melhor desempenho. Assim, a conduta focaliza no comportamento das firmas no que tange suas estratégias de compra, venda, transporte, estocagem, informação e estratégia financeira.

O desempenho do mercado é um resultado da conduta das empresas. Scherer e Ross (1990) consideraram o desempenho como um fator multidimensional que conglobera diversos artefatos, tais como: eficiência alocativa e produtiva, distribuição de renda e geração de emprego. Grosso modo, a análise de Scherer e Ross (1990) indicou que a estrutura de mercado determina o comportamento dos

agentes econômicos no ambiente, e, conseqüentemente, estabelece o resultado em termos de geração de bem-estar.

No contexto do mercado internacional de bens, pode-se espelhar a fundamentação teórica apresentada acima em uma visão econômica mais ampla. Os países envolvidos no cenário comercial mundial atuam representando um conjunto de firmas com suas respectivas estruturas, que no comércio internacional assumem uma conduta particular da sua nação de origem. Essa conduta, somada às políticas comerciais estabelecidas pelos governos envolvidos, conseqüentemente, representa o desempenho desse conjunto de firmas através do perfil exportador dos países analisados.

Nesse sentido, a investigação do grau de concentração industrial das exportações de café tem o potencial de indicar se este mercado possui características que o aproxima de uma estrutura monopolista ou oligopolista, por exemplo, ou se esse mercado está organizado mediante a participação de variados países, ou seja, em concorrência perfeita. Assim, nota-se que a melhor compreensão da organização industrial dos produtores de um bem, neste estudo, o café, permite verificar o poder de mercado presente no setor.

3. Metodologia

Para a investigação do grau de concentração das exportações mundiais de café, em todo período analisado, este estudo vale-se do cálculo de dois índices de concentração: razão de concentração $CR(k)$ e o índice de Herfindahl-Hirschman (HHI). O primeiro deles representa uma ferramenta usada para julgar e medir a estrutura de mercado de uma país, indústria ou setor a partir das parcelas de mercado dos k principais países, indústrias ou setores. Especificamente, neste trabalho investiga-se os países com as maiores parcelas de mercado nas exportações mundiais de café. Em contrapartida, o segundo índice representa uma análise alternativa, também usada para mensurar a estrutura de mercado. Este índice, diferentemente do $CR(k)$, considera os dados de todos os países exportadores de café, e não somente dos principais países exportadores da *commodity* sob análise.

A escolha do índice $CR(k)$ proporciona uma relação da concentração técnica do setor estudado, mercado internacional de café, com suas participações nas exportações da *commodity* no contexto mundial. Kon (1994) destacou como algumas das principais vantagens na utilização deste índice: a fácil interpretação e a simplicidade no cálculo. Já o índice HHI, conforme Sarmento e Nunes (2011), é o índice tradicionalmente mais utilizado na literatura teórica como medida de concentração e serve de parâmetro para situações em que esta avaliação é feita com recurso a outros índices de concentração, como o $CR(k)$, por exemplo.

Esta seção está dividida em três subseções. A primeira delas descreve o primeiro índice de razão de concentração, sua fórmula de cálculo e interpretação econômica. A segunda subseção introduz o HHI juntamente com seu método de estimação e análise. A última subseção apresenta a fonte dos dados utilizados na pesquisa.

3.1 Razão de concentração

Para o cálculo da razão de concentração ou $CR(k)$ utiliza-se os maiores exportadores de determinado segmento (KUPFER e HANSECLEVER, 2002). Habitualmente, utiliza-se o $CR(4)$ e o $CR(8)$ para esse tipo de análise de concentração industrial, ou seja, a parcela de mercado dos quatro e oito maiores exportadores do bem analisado, respectivamente (COELHO JÚNIOR, REZENDE e OLIVEIRA, 2013 KUPFER e HANSECLEVER, 2002). À medida que o valor do índice aumenta, eleva-se também o poder de mercado dos maiores exportadores. Em outras palavras, o índice está relacionado com sua capacidade de controlar o preço de venda do produto ou serviço.

Resende (1994) ressaltou que a razão de concentração pode não obter corretamente a concentração de mercado, em razão de que um determinado grupo de empresas ou países (k) analisados em um determinado ano, pode não ser o mesmo considerado em um outro ano. Porém,

observou-se *a priori*, neste trabalho, que ao longo da série de tempo analisada os principais exportadores mantiveram-se, em sua maioria, na mesma posição no *ranking* global.

O resultado do índice varia entre 0 e 1, onde 0 representa uma situação de concorrência perfeita e 1 indica uma condição de concentração intensa. Para o cálculo deste índice, considerou-se o total da participação de mercado dos principais exportadores de café participantes no mercado mundial. Conforme Bain (1959), este índice é representado conforme a Equação (01):

$$CR(k) = \sum_{i=1}^n s_i \quad (01)$$

em que, $CR(k)$ representa a razão de concentração dos k (quatro ou oito) principais países exportadores de café e s_i representa a parcela de mercado do país i nas exportações mundiais de café.

Ao considerar que a variação do resultado do índice $CR(k)$ está entre 0 e 1, é necessário ponderar o resultado através de uma escala. Braga e Mascolo (1982) forneceram dados para melhor análise do índice. Esses dados são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Padrões do grau de concentração pelo índice $CR(k)$

CR(4)	CR(8)	Grau de concentração
0% a 35%	0% a 45%	Baixo
35% a 50%	45% a 70%	Moderadamente baixo
50% a 65%	70% a 85%	Moderadamente alto
65% a 75%	85% a 90%	Alto
75% ou mais	90% ou mais	Muito alto

Fonte: Adaptado de Braga e Mascolo (1982).

O índice razão de concentração tem o potencial de estabelecer uma relação da concentração técnica do país estudado com sua participação no mercado internacional. Por outro lado, este índice apresenta alguns pontos negativos. Dentre eles, destaca-se o fato de o coeficiente desconsiderar o tamanho de cada empresa exportadora envolvida no cálculo. Como se pode ter grandes diferenças de porte entre elas, este fato pode gerar limitações à análise. A seção quatro expande na interpretação dos resultados e apresenta uma melhor contextualização acerca dos mesmos.

3.2 Índice de Herfindahl–Hirschman (HHI)

O índice Herfindahl-Hirschman é também uma ferramenta de análise de concentração de mercado. O HHI mede a concentração industrial utilizando os dados de todos os países, em uma dada indústria. O índice evidencia os pesos relativos da participação de cada país, considerando o *market share* dos países ao quadrado e atribuindo maior peso àqueles que têm maior participação. Quanto maior for o HHI, mais elevada será a concentração e, portanto, menor a concorrência entre os países produtores. Nesse sentido, uma maior concentração industrial implica em uma maior desigualdade na repartição do mercado entre as empresas. O índice é determinado por meio da Equação (02).

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad (02)$$

em que, n indica o número de países exportadores de café e s_i representa o *market share*, em porcentagem, do país i para o valor das exportações de café.

De acordo com Sarmiento e Nunes (2011), a interpretação do índice estimado pode ser compreendida de conforme apresentado na Tabela 2.

Tabela 2: Padrões do grau de concentração pelo índice HHI

HHI	Grau de concentração
HHI < 1000	Não concentrado
1000 HHI 1800	Moderadamente concentrado
HHI > 1800	Altamente concentrado

Fonte: Adaptado de Sarmiento e Nunes (2011).

Aumentos no HHI, em geral, sugerem um decréscimo na concorrência e um aumento do poder de mercado, enquanto decréscimos indicam o oposto. Quando a concentração de mercado aumenta, a competição e a eficiência diminuem, aumentando as possibilidades de conluio e/ou monopólio.

3.3 Fonte de dados

Os dados referentes aos valores das exportações de café, por país e agregado mundial, utilizados nesta pesquisa foram extraídos do UN Comtrade para os anos entre 2008 e 2018. Para a identificação da *commodity* analisada utilizou-se o código 09 do Sistema Harmonizado a dois dígitos (SH02), identificado como ‘café, chá, mate e especiarias’.

4. Resultados e discussão

Os resultados e discussão são apresentados em três subseções. A primeira delas contextualiza o mercado internacional de exportação de café, a segunda apresenta os resultados do índice razão de concentração e a terceira mostra os resultados encontrados através do cálculo do HHI.

4.1 O mercado internacional de café

A análise do mercado internacional de café foi realizada para o período de 2008 e 2018. Segundo os registros do UN Comtrade (2019), no ano de 2008, as exportações de café totalizaram cerca de US\$ 31 bilhões, sendo que 159 países participaram neste setor do mercado. Já em 2018, a quantidade de países exportadores de café diminuiu, passando a ser 110 países participantes, o que tornou o mercado internacional menos competitivo.

No período entre 2008 e 2018, as exportações mundiais de café cresceram, aproximadamente, à uma taxa média de 10% (UN COMTRADE, 2019). No entanto, em 2018, apesar de ter menor participação de países em relação ao ano de 2008, as exportações de café totalizaram cerca US\$ 34,7 bilhões, valor superior ao primeiro ano da pesquisa (UN COMTRADE, 2019). Um aumento no valor total das exportações e uma diminuição de participação de países, possivelmente podem ser explicados por uma maior concentração em apenas alguns países desse comércio. A Tabela 3 apresenta o *ranking* dos 20 maiores exportadores de café no período 2008 a 2018 em relação ao volume de comércio.

De acordo com os resultados apresentados na Tabela 3, nota-se a hegemonia do Brasil por todo o período analisado. A participação de destaque do país pode estar relacionada à diversidade de regiões ocupadas pela cultura cafeeira, à geografia do país (relevos, altitudes e latitudes), e à variedade de climas. Segundo o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA, 2018), o país produz variados tipos de grãos de café, o que permite atender às diferentes demandas e preços dos consumidores brasileiros e estrangeiros.

O Vietnã se manteve em segundo lugar entre 2008 e 2017. Esse resultado pode estar associado ao fato de o país apresentar uma cafeicultura de alta produtividade, que vem sendo renovada, com crescente e contínuo aumento de produção, possibilidade de expansão de área e potencial para incrementar ainda mais a produção do país (EMBRAPA, 2018). O Vietnã se destaca como exportador mundial do café e seus ganhos de produtividade estão, segundo o Instituto de Economia Agrícola

(IEA), associados à espécie de café cultivada no país (robusta), o clima e os solos bastante apropriados ao cultivo do café (MORICOCI, VEGRO e MARTIN, 2000). Outro fator é a grande disponibilidade de mão de obra qualificada (alfabetizada) e barata, remunerada em pouco mais de US\$ 30 mensais.

Embora o Vietnã ofereça elevada produtividade no plantio e cultivo do café, no contexto internacional ele acaba por se diferenciar de outros exportadores devido à ausência de rigor nos cuidados com o grão, o que influencia na qualidade da *commodity* (MORICOCI, VEGRO e MARTIN, 2000). Essa baixa na qualidade pode estar relacionada a um menor controle nas operações pós-colheita, sobretudo na secagem do café, razão pela qual sofre grande deságio na sua comercialização.

Tabela 3: *Ranking* dos maiores exportadores de café entre 2008 e 2018

Países	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Brasil	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Vietnã	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-
Alemanha	3	3	3	3	3	3	3	4	3	3	2
Índia	5	5	4	4	4	4	4	3	5	4	3
Suíça	14	11	10	7	8	6	7	8	7	7	4
Colômbia	4	4	5	5	6	8	5	5	6	6	5
Itália	11	12	13	13	10	10	10	10	9	10	6
Quênia	10	9	9	-	-	11	-	-	-	11	7
Indonésia	6	8	8	10	5	7	9	7	8	8	8
França	20	19	20	20	19	13	15	16	14	12	9
Holanda	17	16	18	16	16	16	13	14	13	14	10
Estados Unidos	15	14	15	15	13	12	11	11	11	15	11
Bélgica	9	10	11	11	11	15	12	12	12	17	12
Peru	13	15	14	8	15	17	17	19	16	19	13
China	8	6	6	6	7	5	6	6	5	5	37
Emirados Árabes Unidos	30	34	35	36	27	25	22	27	33	27	15
Espanha	23	23	25	26	22	24	23	22	23	22	16
Polônia	29	24	27	24	21	21	19	18	21	24	17
Reino Unido	18	18	19	23	24	19	20	21	24	23	18
México	21	20	21	18	18	20	24	23	26	26	20

Fonte: Resultados da pesquisa, a partir dos dados coletados no UN Comtrade.

A Alemanha se manteve em terceiro lugar por vários anos, porém, no ano de 2015, perdeu sua posição para a Índia, recuperando-se no ano seguinte. Assim, nota-se que a Alemanha se mantém, na maior parte do período, como o terceiro maior exportador mundial do grão. O que mais chama a atenção nesta análise é o fato de que a Alemanha não cultiva café devido às condições climáticas e solos não propícios ao plantio deste bem. Nesse sentido, ao se analisar as exportações alemãs de café, trata-se de café verde não processado importado do Brasil e do Vietnã por empresas que têm armazéns na região portuária de Hamburgo. Depois, as firmas alemãs compram, processam, torram, moem, empacotam e, por fim, enviam para seus clientes em outros países (DEUTSCHE WELLE, 2020).

A partir dessa percepção nota-se, possivelmente, maiores dificuldades enfrentadas por nações exportadoras como o Brasil e o Vietnã em beneficiar e agregar valor às suas exportações de café. As constatações realçadas pelo Deutsche Welle (2020) evidenciam que a agregação de valor acaba por tornar um país não produtor de um bem, como a Alemanha, em um grande beneficiador e exportador no cenário mundial. Assim, a Alemanha conquista espaço neste mercado e compete através da diversificação vertical³.

³ Os produtos podem ser diferenciados horizontal ou verticalmente. A dimensão horizontal refere-se aos diferentes tipos de mercadorias, enquanto a dimensão vertical refere-se à qualidade intrínseca de cada produto específico, ou seja, características que apresentam diferenças qualitativas substanciais de um produto para outro (JAIMOVICH e MERELLA, 2015).

Mediante o exposto, observa-se que as informações demonstradas na Tabela 3 permitem algumas inferências pontuais acerca da relação entre o paradigma ECD e o comércio mundial de café entre os anos de 2008 e 2018. No que tange a estrutura desse mercado, por exemplo, países como o Brasil e o Vietnã podem liderar o *ranking*, exibido na Tabela 3, pelo fato de serem economias com elevadas dotações relativas do fator trabalho. A abundância relativa do recurso em que a produção de café é intensivo fornece a possibilidade dos países mencionados deterem uma estrutura de custos mais competitiva em relação a outras economias (via salários mais baixos). Ainda à luz do paradigma ECD, observa-se que a conduta de países como a Alemanha se baseia no investimento em tecnologia de beneficiamento do grão. Essa estratégia de produto permite que o país agregue valor ao bem investigado e tenha maior potencial de determinação de preços. Por fim, o desempenho desse mercado é dependente da conduta dos países exportadores de café, que apresentam maior (ou menor) eficiência produtiva, progresso técnico e emprego dos recursos produtivos a partir de atributos ligados à conduta dos países, como pesquisa, inovação e investimento.

No geral, pode-se também verificar que, entre 2008 e 2018, os países que mais ganharam posição no *ranking* mundial foram a Polônia, os Emirados Árabes Unidos, a Holanda, a Espanha e a França. A Polônia, por exemplo, deixou a 29ª posição em 2008 para se tornar o 17º maior exportador de café no ano de 2018. Os Emirados Árabes Unidos avançaram 15 posições, alcançando a marca de 15º maior exportador de café a nível mundial. Holanda, Espanha e França obtiveram também um crescimento relativo no período atingindo a 10ª, 16ª e 9ª posição, respectivamente, no ano de 2018.

4.2 Razão de concentração

Esta subseção apresenta os resultados obtidos através do cálculo do índice razão de concentração, ou seja, a parcela de mercado dos maiores exportadores de café a nível mundial. A Tabela 4 apresenta o grau de concentração para os quatro e oito maiores países exportadores de café nos anos de 2008 e 2018.

A partir da análise dos dados reportados na Tabela 4, identifica-se que no ano inicial, 2008, os quatro principais exportadores de café eram Brasil, Vietnã, Alemanha e Colômbia, respectivamente. Ao longo dos anos, nota-se que o posicionamento destes países no mercado mundial de café sofreu pequenas alterações. Em 2018, por exemplo, apenas o Brasil e a Alemanha permaneceram entre os quatro maiores exportadores do grão. No período, observa-se que a parcela de mercado do Brasil se deparou com uma pequena redução, variando de 13,71% para 13,52%. Por outro lado, verifica-se que a Alemanha atingiu no ano de 2018 parcela de mercado superior àquela observada em 2008. O país europeu detinha no ano inicial da análise cerca de 7,41% das exportações mundiais de café. Já em 2018, após aumento de cerca de 28% no índice, a Alemanha apresentou parcela de mercado superior, totalizando 9,52% das vendas internacionais do grão.

Como observado nas tabelas 3 e 4, Vietnã e Colômbia perderam posição relativa ao se comparar os anos de 2008 e 2018. A ausência de fluxo de exportação para o Vietnã no ano de 2018, no entanto, poderia estar relacionada à ausência de dados e não a fluxos nulos de comércio. Esta constatação se justifica pelo fato de que este país vem comercializando o grão mundialmente por todo o período de análise e por representar um relevante ofertante no mercado mundial de café. No lugar destes dois países (Vietnã e Colômbia), dois outros exportadores compõem o grupo dos quatro maiores comercializadores de café em 2018, sendo eles a Índia e a Suíça.

A Índia, similarmente ao Vietnã, ganhou mais espaço na produção e negociação mundial do café do tipo robusta favorecida pelas condições climáticas, geográficas e força de trabalho abundante. Segundo a Invest & Export Brasil (2020), o café tipo robusta é a variedade mais comum cultivada na Índia, representando cerca de 70% dos grãos de café cultivados no país. Em contrapartida, a Suíça, segundo maior mercado consumidor de café da Europa (atrás apenas da Alemanha), vem se tornando um relevante exportador a nível mundial. A Tabela 3, por exemplo, evidenciou que em 2008 a Suíça ocupava a 14ª posição no *ranking* global dos principais exportadores de café. Em 2018, o país configurava nada menos que a 4ª posição no mesmo *ranking*. A Tabela 4 corrobora esta percepção, indicando que no ano de 2018 aproximadamente 6,88% das exportações mundiais de café eram oriundas da Suíça.

Tabela 4: CR(*k*) das exportações mundiais de café para os anos de 2008 e 2018

Produto / Ano	2008		2018	
	Países	%	Países	%
Café	Brasil	13,71	Brasil	13,52
	Vietnã	8,17	Alemanha	9,52
	Alemanha	7,41	Índia	8,98
	Colômbia	6,03	Suíça	6,88
CR(4)		35,32		38,90
Café	Brasil	13,71	Brasil	13,52
	Vietnã	8,17	Alemanha	9,52
	Alemanha	7,41	Índia	8,98
	Colômbia	6,03	Suíça	6,88
	Índia	5,48	Colômbia	6,76
	Indonésia	4,55	Itália	5,08
	Sri Lanka	4,43	Quênia	4,65
	China	4,12	Indonésia	4,46
CR(8)		53,90		59,85

Fonte: Resultados da pesquisa.

Segundo a Fundação Procafé (2020), a Suíça reexporta um terço do café que importa. A estratégia dos suíços está em agregar valor ao grão importado de grandes produtores mundiais, como o Brasil, a Colômbia e o Vietnã, e reexportar alavancando sua receita. A escalada tarifária utilizada pelos europeus auxilia nos ganhos, uma vez que, de modo geral, os países não costumam taxar a importação do grão, porém elevam a tarifa para a entrada do produto torrado, com o intuito de barrar a importação do bem com algum tipo de beneficiamento (PROCAFÉ, 2020).

Com o sucesso do café em cápsula produzido na Suíça, sob a marca registrada da empresa *Nespresso*, a Suíça tende a importar cada vez mais matéria-prima. Assim, os suíços exportam café beneficiado e em cápsulas até para o Brasil, maior produtor e exportador do mundo, e precisamente o seu principal fornecedor do grão verde (PROCAFÉ, 2020).

Mediante a análise da Tabela 4, percebe-se que no ano de 2008 a parcela de mercado dos quatro principais exportadores de café, o CR(4), atingiu conjuntamente 35,32% das exportações mundiais do bem. Ao fim do período analisado, nota-se que a parcela mundial das exportações do café aumentou moderadamente, cerca de 10%, totalizando 38,9% do mercado mundial. A partir desses dados, observados na Tabela 4, e do padrão do grau de concentração apresentado na Tabela 1, verifica-se que o mercado mundial de café para os anos de 2008 e 2018 encontra-se dentro do intervalo de 35% a 50%, indicando que o grau de concentração da oferta mundial de café é moderadamente baixa. Em outras palavras, os quatro principais países exportadores do grão não detêm elevado poder de mercado no setor cafeeiro mundial.

A Tabela 4 permite, também, analisar a parcela de mercado do grupo dos oito principais exportadores de café nos anos de 2008 e 2018. Nota-se que ao considerar outros quatro exportadores, sendo eles, em 2008, Índia, Indonésia, Sri Lanka e China, a parcela de mercado do grupo elevou-se para 53,90%, ou seja, os oito países somam mais da metade da oferta mundial de café. No fim do período, após aumento de aproximadamente 11%, o CR(8) alcançou 59,85% das exportações mundiais, indicando que Brasil, Alemanha, Índia, Suíça, Colômbia, Itália, Quênia e Indonésia somam cerca de 60% do fornecimento mundial de café.

Ao comparar os resultados do CR(8) apresentados na Tabela 4 com o padrão do grau de concentração mostrados na Tabela 1, verifica-se que a parcela de mercado dos oito maiores exportadores mundiais de café para os anos de 2008 e 2018 se adequa ao intervalo de 45% a 70%. A partir disso, constata-se que o grau de concentração das exportações mundiais de café é moderadamente baixo nos dois períodos analisados. Em outras palavras, os resultados alcançados através do cálculo do CR(*k*) apontam que os grupos de quatro e oito principais nações exportadoras de café não conseguem exercer elevado poder de mercado no comércio internacional do grão.

Com o intuito de melhor avaliar o grau de concentração das exportações do setor cafeeiro em âmbito mundial anualmente, a Figura 2 exhibe o desempenho das parcelas de mercados do CR(4) e CR(8) no tempo.

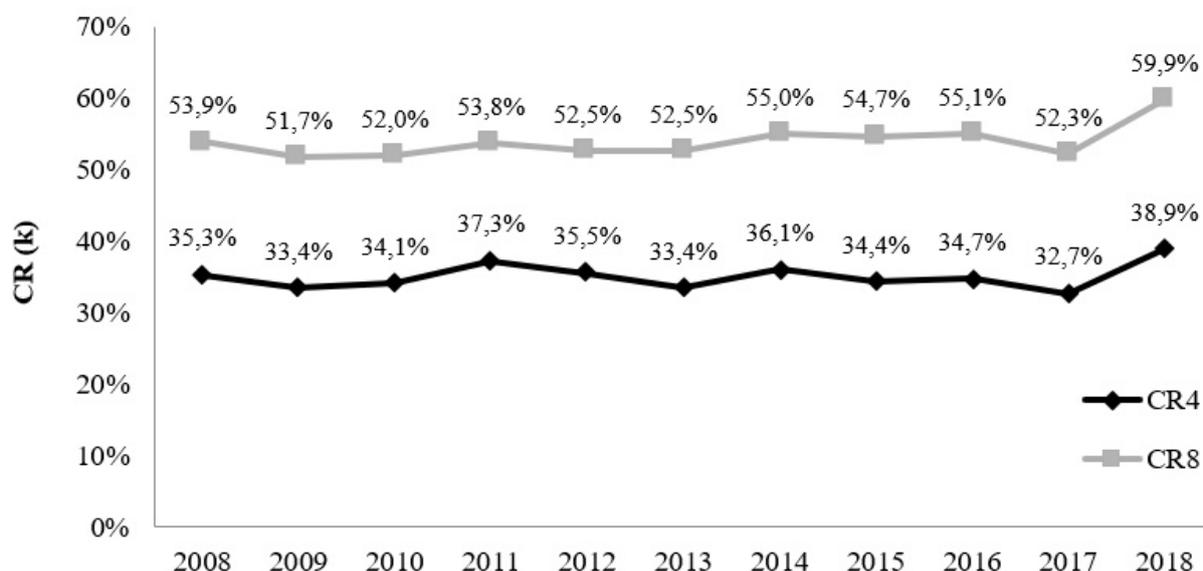


Figura 2: Evolução do grau de concentração CR(4) e CR(8) entre 2008 e 2018

Nota: Valores arredondados em uma casa decimal

Fonte: Resultados da pesquisa.

A análise da Figura 2 completa a percepção do mercado internacional de café apresentada na Tabela 4 e mostra mais claramente as oscilações dos índices CR(4) e CR(8) entre os anos analisados. A Figura 2 evidencia que durante o período não se observou grandes variações no grau de concentração neste mercado. Para todos os anos sob análise, o poder de mercado para o conjunto de países que configuram o CR(4) e CR(8) é relativamente baixo. Para que o mercado fosse considerado moderadamente concentrado, por exemplo, as parcelas de mercado das exportações de café deveriam superar a marca de 50% para o CR(4) e 70% para o CR(8), conforme Tabela 1.

A Figura 2 também permite averiguar que o índice CR(k) sofreu um crescimento mais acentuado entre 2017 e 2018 quando comparado aos outros anos. O aumento do *market share* dos principais exportadores mundiais de café no ano de 2018 pode estar possivelmente associado à elevação das parcelas de dois importantes exportadores: Brasil e Alemanha, em relação ao ano de 2017. A fatia de mercado representada pelas exportações brasileiras de café cresceu cerca de 35% de 2017 para 2018. As exportações alemãs também não ficaram para trás, aumentando em 33% no mesmo período.

Com parcelas de mercado médias em torno de 35% e 54% para o CR(4) e CR(8), respectivamente, averigua-se que o mercado internacional de café possui grau de concentração moderadamente baixo em toda a série de tempo e não somente nos anos inicial e final. Assim, os resultados obtidos nesta seção apontam que os países exportadores de café não estão organizados no mercado mundial de maneira concentrada. Em outras palavras, as análises da razão de concentração sugerem que a estrutura do mercado mundial de café opera de maneira que nenhum país tenha poder de mercado a ponto de influenciar diretamente os preços. Um mercado pouco concentrado tem o potencial de não trazer prejuízo à competição, uma vez que elevada concentração resulta em um comportamento interdependente em relação aos preços e à produção.

De modo complementar, a próxima seção apresenta os resultados do HHI que considera não somente os principais, mas todos os exportadores de café a nível mundial.

4.3 Índice de Herfindahl-Hirschman

Esta subseção apresenta os resultados encontrados através do cálculo do HHI, ou seja, a quotas de mercado de todos os exportadores de café a nível mundial. Um aspecto interessante do HHI em relação a outras medidas, como a razão de concentração, se deve ao fato do mesmo atribuir um peso maior aos países com maior parcela de mercado. A Figura 3 apresenta os resultados para o índice de Herfindahl-Hirschman entre 2008 e 2018.

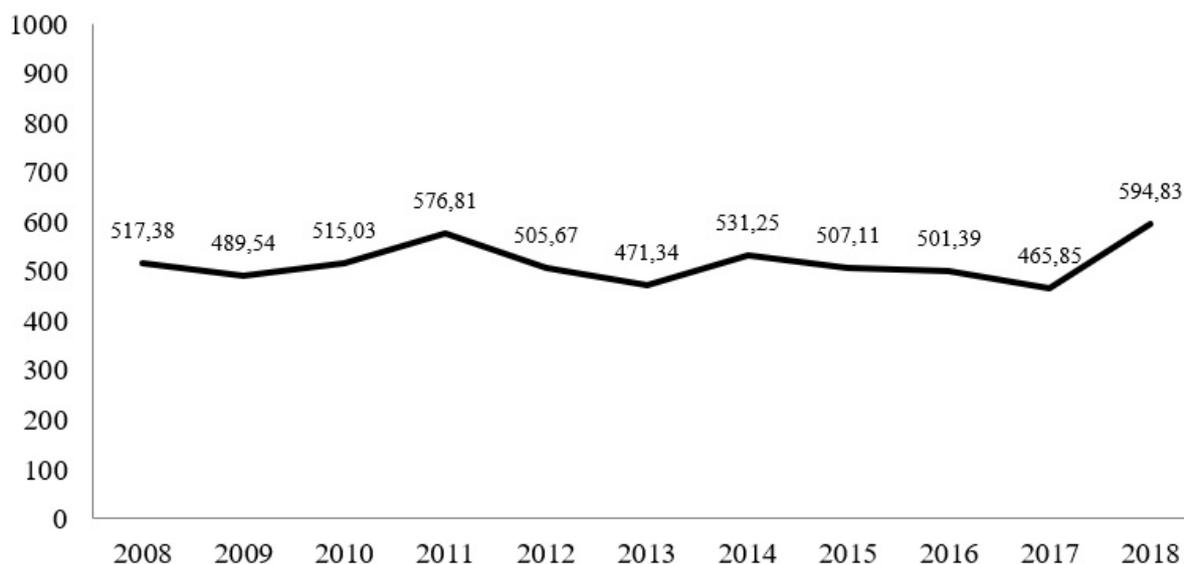


Figura 3: Evolução do grau de concentração HHI entre 2008 e 2018

Nota: Valores arredondados em duas casas decimais

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir da interpretação da Figura 3, nota-se que os resultados para o HHI não apresentaram variações muito discrepantes ao longo da série. Em geral, os resultados obtidos no período não permitem perceber uma tendência de concentração ou desconcentração das exportações mundiais de café. Ao se comparar os valores mostrados na Figura 3 com o padrão de concentração de mercado apresentado na Tabela 2, constata-se que o HHI para o mercado internacional de café, em todos os anos analisados, entrega valores menores que 1000. Esta observação possibilita confirmar os resultados obtidos através do $CR(k)$ e, novamente, afirmar que o grau de concentração do mercado em questão é moderadamente baixo. Novamente, o índice revela que os países exportadores de café não são capazes de exercer elevado poder de mercado na comercialização internacional do bem.

Apesar de não haver quaisquer indícios de concentração nas exportações mundiais de café entre 2008 e 2018, é possível, ainda assim, notar algumas poucas variações pontuais na série. Em 2011, por exemplo, as exportações mundiais de café superaram os valores dos anos anteriores (UN COMTRADE, 2019). Notou-se, ainda em 2011, um aumento de cerca de 9,4% nas exportações do grão comparado ao ano safra anterior, atingindo um recorde histórico (OIC, 2020), o que pode justificar a maior expressão do índice HHI naquele ano.

No ano de 2018, o HHI atingiu o maior resultado, aproximadamente 594,83. Imagina-se que esse aumento possa estar relacionado com o crescimento da produção de café, que ultrapassou 160 milhões de sacas no ano safra 2017-2018, apresentando um crescimento próximo de 1,2% em relação à safra anterior (OIC, 2020). Em 2018, apesar do resultado observado para o HHI ter sido o mais elevado ao longo dos anos sob análise, ele ainda se distancia bastante do valor de 1000, valor a partir do qual o grau de concentração já seria considerado moderado. Assim, o presente trabalho não coletou evidências significativas de que existe qualquer tipo de concentração industrial entre os países exportadores de café ao nível mundial entre os anos de 2008 e 2018.

Alguns autores (COPETTI e CORONEL, 2019 FRANCK et al., 2016 THOMÉ e FERREIRA, 2015), ao investigar a competitividade do comércio internacional do café, notaram que países como

Brasil e Vietnã possuem vantagem comparativa na exportação de café, o que corrobora o *ranking* dos principais países exportadores, exibido na Tabela 3. Mais especificamente, Nishijima, Paes e Postali (2012) avaliaram o padrão recente de concorrência do mercado mundial de café verde utilizando uma metodologia econométrica usualmente empregada em análises antitruste. Os autores encontraram que existe espaço para novos produtores no mercado de café, que podem entrar e se estabelecer rapidamente, como foi o caso do Vietnã e de alguns outros produtores asiáticos, corroborando os resultados alcançados no presente trabalho.

Os resultados encontrados por Santos (1996) também estão em consonância com as percepções encontradas neste estudo. A autora, ao analisar a estrutura e a conduta das empresas exportadoras de café em grão e de café solúvel, averiguou que as firmas exportadoras de café em grão configuram uma estrutura pouco concentrada. Adicionalmente, Santos (1996) notou que as empresas que comercializam o café solubilizado formam um mercado mais concentrado.

Por fim, ressalta-se que os resultados alcançados neste trabalho confirmam os importantes efeitos de encadeamento demonstrados na Figura 1. Em outras palavras, os efeitos sistêmicos de influência entre as variáveis do paradigma ECD. Por exemplo, um empenho intenso em inovação (conduta) pode alterar o padrão tecnológico dominante na indústria cafeeira de um dado país exportador (condição básica de oferta) e, portanto, sua condição de estrutura de custos e de diferenciação de produto (estrutura). Outro exemplo seria a precificação (conduta) praticada por países já estabelecidos no mercado mundial de café, estimulando ou inibindo a entrada de outros países produtores no comércio internacional de café. Desta maneira, teria havido uma influência da conduta para a estrutura representada pela mudança no número de participantes nesse mercado.

5. Considerações finais

O objetivo deste estudo foi analisar o grau de concentração das exportações mundiais de café entre os anos de 2008 e 2018. Os resultados obtidos através do índice $CR(k)$ revelaram que o grupo dos quatro e oito principais países exportadores do grão não detêm elevado poder de mercado no comércio internacional do bem. Mais claramente, os principais exportadores de café, a nível mundial, não possuem poder suficiente para influenciar a produção e os preços estabelecidos pelo mercado. Os resultados alcançados a partir do índice HHI confirmaram àqueles obtidos através da razão de concentração ao ampliar a investigação para todos os exportadores de café. Novamente, verificou-se que o mercado mundial de café entre 2008 e 2018 pode ser classificado como não concentrado. Assim, de maneira geral, os resultados deste trabalho sugerem que não existem barreiras à entrada de potenciais países exportadores do grão nesse mercado.

Deve-se considerar, no entanto, que apesar deste estudo apurar que o mercado internacional de café não é concentrado, existe a possibilidade de uma mesma empresa exportadora atuar em mais de um país, o que poderia alterar o cenário observado nos resultados deste trabalho, caracterizando uma maior concentração neste setor. Grandes firmas beneficiadoras do grão, por exemplo, podem implementar plantas em seus países de origem, mas também em países estrangeiros onde existe maior abundância de mão de obra, reduzindo os custos de pessoal com o pagamento de salários relativos mais baixos.

Outro ponto a ser ponderado se relaciona ao fato desta pesquisa utilizar dados agregados a dois dígitos (SH02). Possivelmente, eventuais pesquisas que inserirem maiores níveis de desagregação, a quatro ou seis dígitos por exemplo, podem encontrar resultados menos genéricos e até mesmo dissonantes. Assim, conclui-se, nesta pesquisa, que o mercado cafeeiro como um todo, incluindo café torrado e não torrado, descafeinado ou não descafeinado, é pouco concentrado. Especificamente, ao se considerar variações de qualidade e produtos derivados do café, como o café solúvel, novas percepções podem ser agregadas aos resultados deste estudo.

Referências

- AZEVEDO, P. F. Organização Industrial. In: PINHO, D. B., VASCONCELLOS, M. A. S. (Org.). **Manual de Economia** (pag. 203-226). São Paulo: Saraiva, 2004.
- BAIN, J. **Industrial Organization**. New York: John Wiley and Sons, 1959.
- BANCO MUNDIAL. **Exportaciones de bienes y servicios (% del PIB)**. Disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS> Acesso em: 14 ago. 2019.
- BRAGA, C. H. MASCOLO, J. L. Mensuração da concentração industrial no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 12, n. 2, p. 399-454, 1982.
- COELHO JÚNIOR, L. M. REZENDE, J. L. P. ÁVILA, E. S. OLIVEIRA, A. D. BORGES, L. A. C. Analysis of the Brazilian cellulose industry concentration (1998 a 2007). **Cerne**, v. 16, n. 2, p. 209-216, 2010. DOI: 10.1590/S0104-77602010000200013
- COELHO JÚNIOR, L. M. REZENDE, J. L. P. OLIVEIRA, A. D. Concentração das exportações mundiais de produtos florestais. **Ciência Florestal**, v. 23, n. 4, p. 691-701, 2013. DOI: 10.5902/1980509812353
- COPETTI, L. S. CORONEL, D. A. Competitividade das exportações brasileiras e vietnamitas de café. **Observatório de la Economía Latinoamericana**, v. 6, p. 1-17, 2019.
- DEUSTCHE WELLE. **Dez produtos de que, você não sabia, a Alemanha é líder em exportações**. 2020. Disponível em <https://bit.ly/31zypwo>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Consumo mundial de café atinge 165 milhões de sacas no ano cafeeiro 2018-2019**. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3jqafun>. Acesso em: 15 jan. 2020.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). **Vietnã é o maior produtor de café robusta com 45% da safra mundial**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Hrm2Lw>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- FRANCK, A. G. S. SILVA, M. L. SILVA, R. A. CORONEL, D. A. Análise da competitividade do mercado exportador brasileiro de café. **Desafio Online**, v. 4, n. 3, p. 1-21, 2016.
- FUNDAÇÃO PROCAFÉ. **O futuro da cafeicultura no Brasil**. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/31xxX1B>. Acesso em: 30 jan. 2020.
- GREMAUD, A. P. VASCONCELLOS, M. A. S. TONETO JUNIOR, R. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- HASENCLEVER, L. TORRES, R. O Modelo Estrutura, Conduta e Desempenho e seus Desdobramentos. In: HASENCLEVER, L. KUPFER, D. (Org.). **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HILGEMBERG, E. M. BACHA, C. J. C. A evolução da indústria brasileira de celulose e sua atuação no mercado mundial. **Análise Econômica**, v. 19, n. 36, p. 145-164, 2001. DOI: 10.22456/2176-5456.10679
- INVEST E EXPORT BRASIL. **A Indústria do café na Índia**. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2TicsgE>. Acesso em: 29 jan. 2020.
- JAIMOVICH, E. MERELLA, V. Love for quality, comparative advantage, and trade. **Journal of International Economics**, v. 97, n. 2, p. 376-391, 2015. DOI: 10.1016/j.jinteco.2015.06.004
- KON, A. **Economia Industrial**. São Paulo: Nobel, 1994.
- KUPFER, D. HASENCLEVER, L. **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002.
- LEITE, A. L. S. SANTANA, E. A. Índices de Concentração na Indústria de Papel e Celulose. In: XVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Niterói – RJ, outubro de 1998. **Anais**. Niterói: ABEPRO, 1998.
- MARTIN, S. **Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy**. 2 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- MASON, E. S. Price and Production Policies of Large-Scale Enterprise. **The American Economic Review**, v. 29, n. 1, p. 61-74, 1939.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Café no Brasil**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3kpwPUZ>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- MONTEBELLO, A. E. S. **Análise da evolução da indústria brasileira de celulose no período de 1980 a 2005**. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo. São Paulo: Esalq/USP, 2006.
- MORICOCHI, L. VEGRO, C. L. R. MARTIN, N. B. **Café: indefinição no mercado e aumento da**

produção vietnamita. Artigo Instituto de Economia Agrícola. São Paulo: IEA, 2000.

NISHIJIMA, M. PAES, M. S. M. POSTALI, F. A. S. Análise de concorrência no mercado mundial de café verde. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 50, n. 1, p. 69-82, 2012. DOI: 10.1590/S0103-20032012000100004

NOCE, R. SILVA, M. L. CARVALHO, R. M. M. A. SOARES, T. S. Concentração das exportações no mercado internacional de madeira serrada. **Revista Árvore**, v. 29, n. 3, p. 431-437, 2005. DOI: 10.1590/S0100-67622005000300010

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ (OIC). **Dados estatísticos.** Disponível em: <http://www.ico.org/pt/about_statistics_p.asp?section=Estat%EDstica>. Acesso em: 05 fev. 2020.

POSSAS, M. L. **Estruturas de mercado em oligopólio: economia e planejamento.** 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

RESENDE, M. Medidas de concentração industrial: uma resenha. **Análise Econômica**, v. 12, n. 21, p. 24-33, 1994. DOI: 10.22456/2176-5456.10488

SANTOS, D. F. **Estrutura, conduta e desempenho do mercado exportador brasileiro de café cru em grão e de café solúvel.** Dissertação (Mestrado em Economia Rural) – Universidade Federal de Viçosa. Viçosa: UFV, 1996.

SARMENTO, E. M. NUNES, A. A concentração sectorial em Portugal segundo o índice de Herfindahl-Hirschman. **Boletim Mensal de Economia Portuguesa**, n. 4. Lisboa: GEE/GPEARI, 2011.

SCHERER, F. M. ROSS, D. **Industrial market structure and economic performance.** Chicago: Raud McNally&Co, 1990.

SILVA, M. T. S. OLIVEIRA, G. S. DREYER, T. C. SEVERO, D. S. SOARES, P. R. C. Desigualdade e concentração nas exportações brasileiras de painel compensado. **Revista Espacios**, v. 38, n. 31, p. 7-14, 2017.

THOMÉ, K. M. FERREIRA, L. S. Competitividade e estrutura de mercado internacional de café: análise de 2003 a 2012. **Coffee Science**, v. 10, n. 2, p. 184-194, 2015.

TIGRE, P. B. Economia da Informação e do Conhecimento. **Boletim de Conjuntura Economia e Tecnologia**, v. 2, julho/agosto de 2005.

UN COMTRADE. **Base de dados.** Disponível em: <<http://comtrade.un.org/db/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

VARIAN, H. R. **Microeconomia: Princípios Básicos.** Rio de Janeiro: Campus, 2012.

VASCONCELLOS, M. A. S. GARCIA, M. E. **Fundamentos de Economia.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

Exportação de *commodities* minerais e crescimento econômico: uma análise da hipótese *Export-Led Growth* para o Brasil

Export of mineral commodities and economic growth: an analysis of the Export-Led Growth hypothesis for Brazil

Leandro Navarrete Machado^a

Aniela Fagundes Carrara^b

RESUMO

As razões do crescimento econômico, assim como a essencialidade do comércio internacional entre as regiões, são examinadas há muito tempo. Nesse sentido, é pertinente pensar no papel desempenhado pelas exportações brasileiras no que tange a aceleração do crescimento econômico do país. Com o objetivo de investigar tal relação, este trabalho analisou o impacto das exportações de *commodities* minerais no produto da economia, durante o período de janeiro de 2000 a dezembro de 2011, conhecido como *boom* das *commodities*, já que neste período o Brasil ampliou suas exportações de *commodities* e obteve um crescimento considerável para a época. Para tanto, foi testada a hipótese *Export-Led Growth* (ELG), que afirma que as exportações impulsionam o crescimento econômico, por meio da estimação de vetores autorregressivos com correção de erros (VECM). Os resultados alcançados apontaram que o crescimento econômico verificado no Brasil, no referido período, não se adequa à hipótese ELG assim conclui-se que, para o período do *boom* das *commodities*, as exportações de minérios não foram capazes de promover um crescimento sustentado da economia brasileira.

Palavras-chave: Crescimento econômico Exportações *Commodities* minerais *Export-Led Growth*.

JEL: Q02 F14 F43.

ABSTRACT

The reasons for economic growth, as well as the essentiality of international trade between regions, have been examined for a long time. In this sense, it is pertinent to think about the role played by Brazilian exports in terms of accelerating the country's economic growth. To investigate this relationship, this work analyzed the impact of exports of mineral commodities on the economy's product, during the period from January 2000 to December 2011, known as the commodity boom. Since in this period Brazil expanded its exports of commodities and obtained considerable growth for the time. For this, the Export-Led Growth (ELG) hypothesis was tested, which states that exports drive economic growth by estimating autoregressive vectors with error correction (VECM). The results achieved indicate that the economic growth verified in Brazil, in the referred period, does not fit the ELG hypothesis, thus, it is concluded that for the period of the commodity boom, mineral exports were not able to promote a sustained growth of the Brazilian economy.

Keywords: Economic Growth Exports Mineral Commodities Export-Led Growth.

Submitted em: 27 de agosto de 2020.

Accepted em: 18 de dezembro de 2020.

^aMestrando em Economia na Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT). Bacharel em Ciências Econômicas pela UFMT. E-mail: lenavarrete@icloud.com.

^bDoutora em Economia Aplicada pela Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP). Professora Adjunta da Universidade Federal de Rondonópolis (UFR) e do Programa de Pós-Graduação em Economia (FE/UFMT). E-mail: anielacarrara@gmail.com.

1. Introdução

Existem inúmeras pesquisas, tanto na literatura nacional quanto na internacional, que exprimem a relevância e os motivos para o crescimento econômico de um país. Neste escopo há estudos e escolas da teoria econômica que consideram as exportações como um importante propulsor do crescimento.

Nesta linha, existe na literatura econômica mais recente uma hipótese conhecida como *Export-Led Growth* (ELG), que postula que o aumento do volume das exportações de um país é capaz de estimular a produtividade de tal local, causando externalidades positivas na sua economia, os *spillovers*, que, por sua vez, impulsionam o crescimento econômico da região.

No que tange as exportações brasileiras, o país passou por um período conhecido como o *boom* das *commodities* (primeira década dos anos 2000), quando as exportações de produtos de origem primária ganharam extrema relevância, muito por conta do aumento da demanda externa, em especial pelas *commodities* minerais¹. Nesse mesmo período, verificou-se um crescimento médio anual de 4% a.a., além de melhoria na renda e na qualidade de vida nas classes mais baixas, conforme Cruz et al. (2012).

Estas são as evidências que dão base para a hipótese do presente trabalho, que assume que durante o período de intensificação das exportações de *commodities* minerais brasileiras, na primeira década deste século, observam-se resultados que podem contemplar a teoria do *Export-Led Growth*.

Assim, o presente estudo tem como objetivo geral analisar se a intensificação das exportações de *commodities* minerais brasileiras, ocorrida na primeira década dos anos 2000, teve influência no crescimento econômico do país, ou seja, se tais exportações seguem a hipótese *Export-Led Growth*. Ademais, tem-se como objetivos específicos apresentar a hipótese ELG, bem como trabalhos que avaliam sua validade para diversos países e para o Brasil, e proporcionar, para o período de análise, uma comparação dos efeitos das exportações de *commodities* minerais sobre o crescimento da economia, com os efeitos de produtos da pauta exportadora brasileira que possuem maior valor agregado.

De modo a contemplar o objetivo proposto, utilizou-se as exportações de *commodities* minerais como a principal variável para explicar a hipótese *Export-Led Growth* para o período de análise. Porém, para traçar um comparativo entre a validade da hipótese do ELG, também serão estimadas outras equações com as exportações de manufaturados e produtos alimentícios, gêneros com maior valor agregado do que os minerais, de modo a proporcionar um contraste entre estes diferentes tipos de produtos, garantindo assim, uma discussão mais completa sobre o tema.

Ao longo do estudo será efetuada uma detalhada revisão teórica e bibliográfica. E como metodologia, será empregado o ferramental estatístico de análise de séries temporais, sendo a estimação principal por meio de vetores de correções de erros (VECM - *Vector Error Correction Model*), para as equações propostas.

É importante ressaltar que o ganho que o presente estudo proporciona para a literatura pertinente ao tema está relacionado ao fato de propor uma análise a nível nacional para uma gama de produtos importantes (minerais) para a pauta exportadora do país, mas que é pouco estudada no âmbito da hipótese ELG e para um período de grande crescimento de tais exportações (*boom* das *commodities*). Evidencia-se que entre os trabalhos publicados sobre o tema, não há um consenso a respeito das causalidades que serão investigadas pelo presente trabalho, assim as conclusões obtidas contribuirão também neste sentido.

A relação entre comércio exterior e crescimento econômico tem sido objeto de longos debates na literatura econômica. A principal controvérsia desta discussão se dá em relação a verdadeira contribuição das exportações no crescimento econômico. A argumentação que defende a hipótese ELG, ou seja, que acredita que o comércio internacional aumenta a capacidade produtiva, expandindo assim os investimentos, ganhos de escala, melhorias tecnológicas, capacidade de gerenciamento e,

¹As *commodities* minerais abrangem a indústria extrativa de minerais metálicos, sem petróleo e gás natural. Entre esses produtos, os principais são: o minério de ferro, que é o principal item da pauta o cobre o manganês a bauxita e o nióbio.

consequentemente, o crescimento econômico, encontra embasamento em trabalhos como os de Beckerman (1965), Ghatak, Milner e Utkulu (1997), Nimgaonkar (2009), Zhouw (2015) e Vieira e Xavier (2017).

De outra perspectiva, Carvalho (2015), analisando produtos de baixo valor agregado, Myovella, Paul e Rwakalaza (2015) e Pesquero e Carrara (2018) contestam tal cenário, ou seja, que as exportações sejam um determinante para o crescimento econômico.

Além desta introdução, o presente trabalho está dividido em outras cinco seções: a segunda seção apresenta a base teórica da hipótese *Export-Led Growth*, bem como alguns trabalhos que a utilizam. A terceira seção expõe brevemente os números das exportações minerais no período do *boom* das *commodities*. A quarta seção trata dos modelos e da metodologia empregada e a quinta seção traz os principais resultados obtidos. Por fim, na sexta seção é apresentada uma breve conclusão sobre o tema.

2. A hipótese *Export-Led Growth*

A hipótese do crescimento liderado pelas exportações – *Export-Led Growth* (ELG) – postula que as exportações, quando inseridas no meio da competitividade internacional, estimulam as economias de escala, aumentando assim a eficiência, a inovação e o investimento naqueles setores de maiores vantagens comparativas do país exportador. Com isso, há o aumento da taxa de retorno crescente e, consequentemente, a produtividade é afetada de maneira positiva, causando externalidades positivas na economia, os chamados *spillovers*, que são capazes de impulsionar o crescimento econômico, conforme aponta Carvalho (2015).

Estudos que contemplam a hipótese ELG são recentes. Até a década de 1970, o modelo que predominava no pensamento econômico era o de substituição de importação, voltado para o mercado interno. A partir desse período, um novo julgamento se voltou para um modelo destinado para as exportações e seus benefícios.

Segundo Freitas (2003), um dos pioneiros na fundamentação da hipótese ELG foi Nicholas Kaldor, e o modelo kaldoriano de crescimento liderado pelas exportações foi criado no decorrer das décadas de 1970 e 1980. É possível verificar, a partir desse período, inúmeros trabalhos empíricos, com a finalidade de testar e verificar a hipótese ELG.

Outro economista considerado pioneiro no assunto foi Wilfred Beckerman (1965), que expunha que quando as exportações sofrem um estímulo, ocorre o aumento da produtividade através de ganhos de economia de escala e, também, na competição de preços e, com isso, se inicia um “círculo virtuoso”.

A hipótese ELG pode ser observada em quatro fases, segundo Nimgaonkar (2009) e Zhouw (2015). Os autores citam a Alemanha e Japão como Estados que contemplaram a ELG em uma primeira fase da hipótese, no período entre 1945 e 1970, quando essas economias foram beneficiadas pela ajuda dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra e por um período de taxas de câmbio desvalorizadas.

A segunda fase, segundo Nimgaonkar (2009) e Zhouw (2015), ocorreu durante a década de 1970, envolvendo os tigres asiáticos (Coreia do Sul, Hong Kong, Taiwan e Singapura). Esses países se beneficiaram também por taxas de câmbio desvalorizadas e por um planejamento político estratégico, que pretendia adquirir tecnologia estrangeira para impulsionar seu desenvolvimento.

Conforme Nimgaonkar (2009) e Zhouw (2015), na terceira fase, datada nos anos 1980, a hipótese ELG foi verificada no sudeste asiático com Indonésia, Malásia e Tailândia e na América Latina, com o México. Esses países se tornaram bases para multinacionais e com isso surgiram como grandes polos de exportações.

Uma última fase, segundo Nimgaonkar (2009) e Zhouw (2015), foi o modelo da hipótese ELG da economia chinesa. A China também teve projeção na terceira fase, porém, diferentemente do México, desenvolveu a indústria nacional com acordos globais assimétricos e fomento do governo

chinês aos chamados “empreendimentos conjuntos”, com o objetivo de absorver conhecimento tecnológico.

Palley (2012) argumentou que existem muitas críticas à hipótese ELG. A crítica keynesiana, por exemplo, afirma que com a abertura comercial à demanda interna é reduzida, causando queda na produção e no nível de emprego. Mesmo que a teoria neoclássica afirme que esse efeito seja de curto prazo, pois a taxa de câmbio corrige o mecanismo, Palley (2012) apontou que o impacto pode não ser temporário.

Outra linha de crítica citada por Palley (2012) é baseada no livro de Chang (2004), “Chutando a Escada”. Para o autor, um país só poderá se desenvolver se utilizar práticas de protecionismo. A ideia de protecionismo entra em atrito com o novo modelo baseado na abertura comercial.

A última linha de crítica ao modelo que aponta os benefícios das exportações se divide em três partes: a crítica “*beggar thy neighbor*”, de Robinson (1947) a crítica dos termos de troca, de Prebisch (1950) e Singer (1950) e a crítica estrutural keynesiana.

A crítica “*beggar thy neighbor*” de Robinson (1947) fala sobre o protecionismo para incentivar a demanda interna e reduzir as importações. Com isso, os países podem acabar prejudicando as exportações uns dos outros no mercado internacional. Logo, aquelas economias que apresentam crescimento devido a suas exportações são inibidas por causa do protecionismo.

A crítica dos termos de troca de Prebisch-Singer (1950) diz respeito aos países com a pauta exportadora baseada em *commodities*. Para os autores, esses países apresentam uma redução em seus termos de troca com o passar do tempo, pois os preços de seus produtos exportados se depreciam em relação aos bens de importação. Com isso, os autores afirmam que a hipótese *Export-Led Growth* não se aplica aos países exportadores de *commodities* no longo prazo.

Por último, há a crítica estrutural keynesiana, de responsabilidade do próprio Palley (2012). Segundo essa crítica, a hipótese ELG causa desigualdade de renda, arrocho salarial, negligência aos direitos dos trabalhadores e empregos precários e irregulares. Para Palley (2012), o fato de existir uma mobilidade de capitais e recursos, fazendo com que países entrem em “guerra fiscal” para atrair multinacionais, tem sido o responsável pelas péssimas condições de trabalho em benefício das grandes empresas.

Convém observar que a literatura também aponta para uma hipótese contrária à ELG, que é a hipótese *Growth-Led Export* (GLE). Segundo essa hipótese, o crescimento econômico que justifica o aumento das exportações, ou seja, uma economia ao crescer, desenvolve a capacidade produtiva aumentando a eficiência e competitividade. Com maior eficiência na produção, os preços diminuem, promovendo e facilitando as exportações.

Em síntese, é possível observar que a hipótese do *Export-Led Growth* é um tema relativamente recente dentro da teoria econômica e que suscita discussões e críticas por parte de diversas linhagens teóricas.

2.1 Breve revisão de literatura sobre a hipótese *Export-Led Growth* (ELG)

Desde a década de 1970, inúmeros estudos se dedicam a investigar a hipótese *Export-Led Growth* (ELG). Ainda que essa literatura reconheça a relevância das exportações para o crescimento econômico, de modo geral, os estudos atuais evidenciam que economias em que a pauta de exportação é baseada, principalmente, em recursos naturais estão sujeitas a menores taxas de crescimento se comparadas com economias que exportam produtos manufaturados.

Na literatura internacional é possível verificar inúmeros trabalhos sobre o assunto. O trabalho de Carvalho (2015), para Portugal, chama a atenção para um dilema entre os economistas acerca da relação exportação-crescimento econômico, no sentido de entender se seria a grandeza das exportações que melhora o crescimento econômico, ou o crescimento que aumenta o volume das exportações. Assim, surgem na literatura duas hipóteses: a *Export-Led Growth* (ELG), o crescimento impulsionado pelas exportações, e a *Growth-Led Export* (GLE), exportações impulsionadas pelo crescimento.

Em seu estudo, Carvalho (2015) concluiu que a aplicabilidade da ELG está bastante relacionada com a pauta das mercadorias exportadas. Os produtos exportados de baixo valor agregado, aqueles pouco transformados, como as *commodities*, não são fontes de externalidades positivas e, com isso, causariam instabilidades no Produto Interno Bruto (PIB), conseqüentemente, esses produtos não contemplariam a ELG. Assim, a hipótese *Export-Led Growth* seria observada apenas com produtos com elevado índice de valor agregado. Logo, o autor conclui que Portugal deveria intensificar as exportações de produtos transformados para acelerar seu crescimento econômico.

O artigo de Myovella, Paul e Rwakalaza (2015) analisou o vínculo entre o crescimento econômico da Tanzânia e as exportações agrícolas. Os resultados encontrados no trabalho não contemplam a hipótese *Export-Led Growth*, ou seja, as exportações agrícolas não promovem o crescimento econômico na Tanzânia. No entanto, verificou-se que o crescimento gerou mais exportações no longo prazo, contemplando a hipótese *Growth-Led Export*. Os autores concluíram, assim, que o governo de tal país deve viabilizar o crescimento para aumentar suas exportações.

Para a Índia, Kumari e Malhotra (2014) consideraram inconclusivas as pesquisas realizadas, naquele país, acerca da relação exportações-crescimento econômico. O resultado obtido pelos autores foi de que, para a Índia, não há provas de que as exportações contemplam a hipótese ELG, pois estas não impulsionaram o crescimento a longo prazo. Porém, os autores utilizaram o total de exportações da Índia, logo, não testaram a causalidade da hipótese ELG para mercadorias de baixo ou alto valor agregado.

Na Austrália, Shafiullah, Selvanathan e Naranpanawa (2017) realizaram um trabalho que propôs explorar empiricamente, tanto em nível nacional como regional, se as exportações daquele país contemplam a hipótese *Export-Led Growth*. Os resultados empíricos dos autores sugeriram que a hipótese ELG fez-se única para cada região na Austrália. E, no longo prazo, a hipótese *Export-Led Growth* foi contemplada nacionalmente. Por fim, os autores afirmaram que os resultados podem atuar como uma motivação para estudos de políticas futuras, com o propósito de examinar a possível presença de doença holandesa² na Austrália e suas regiões.

Já Kocyyigit et al. (2015) realizaram um estudo sobre a existência da hipótese ELG nos BRICS-T (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul e Turquia). Os resultados empíricos obtidos verificaram que as exportações provocam o crescimento do PIB no Brasil, na Rússia, na China e na Turquia, durante o período estudado (década de 1990 e primeira década dos anos 2000). No Brasil, onde a maioria das exportações consiste em petróleo, em minérios e em produtos alimentícios, e na Rússia, exportadora principalmente de petróleo e de minérios, a causalidade foi observada em longo prazo. Na China e na Turquia, que se caracterizam por serem exportadoras de gêneros manufaturados, a causalidade foi verificada em curto prazo.

Outros trabalhos obtiveram resultados de correspondência positiva entre as exportações e o crescimento, como o de Ghatak, Milner e Utkulu (1997), na Malásia, com uma análise entre 1955 a 1990. Porém, esse mesmo trabalho, ao avaliar os produtos primários isoladamente, verificou que a hipótese ELG não era observada. O vínculo positivo entre exportações e crescimento econômico, no referido artigo, só foi obtido ao incluir-se na verificação os produtos manufaturados, de maior valor agregado.

Na literatura nacional também são encontradas diversas pesquisas a respeito da hipótese do crescimento impulsionado pelas exportações. O artigo de Veríssimo e Ferreira (2016) examinou os estados da Região Sudeste do Brasil, de acordo com o rol de exportações de cada estado, para verificar se as economias, nas quais os recursos naturais são mais presentes nas exportações, possuem menores taxas de crescimento. As respostas obtidas por este trabalho são de que, em Minas Gerais, as exportações de artigos básicos têm impacto positivo no crescimento do estado. Já para São Paulo, o impacto é negativo no crescimento do produto estatal. Para o Rio de Janeiro, as exportações destes produtos, em um primeiro momento, têm um impacto positivo no PIB, porém na seqüência esse impacto se torna negativo, prejudicando o PIB do estado. Finalmente, no Espírito Santo, os resultados

²A doença holandesa se refere ao declínio do setor manufatureiro, quando há expansão das exportações de recursos naturais, conforme Bresser-Pereira e Marconi (2010).

também propõem que os choques das exportações de bens primários geram uma resposta negativa no PIB daquele estado.

Já no trabalho de Vieira e Xavier (2017), a hipótese *Export-Led Growth* foi testada para o Brasil, verificando se os resultados alcançados têm alguma relação com o aumento das exportações para a China. Os resultados encontrados pelos autores sugerem a validade da hipótese ELG no caso brasileiro, porém, com os resultados obtidos, os autores não conseguem afirmar se foi a participação da China, no total das exportações, que conduziu o crescimento econômico do Brasil. Conforme apontou o trabalho, as exportações já impulsionavam o crescimento econômico do Brasil, antes mesmo do aumento das exportações para a China.

Por fim, Pesquero e Carrara (2018) analisaram se as exportações brasileiras dos produtos do “complexo soja”, que inclui soja (abrangendo triturrados), farelo e resíduos da extração do óleo de soja, nos anos do *boom* das *commodities*, promoveram externalidades positivas capazes de acelerar o crescimento econômico. Os resultados apresentados indicaram que, no período avaliado, as exportações não promoveram o crescimento econômico do Brasil, quando observado em longo prazo, logo, não contemplam a hipótese ELG.

Com a breve revisão de literatura exposta, fica clara a diversidade de trabalhos que se dedicam ao entendimento de em que medida as exportações podem proporcionar um crescimento sustentado, bem como a falta de consenso a respeito da validade ou não da hipótese ELG.

3. As *commodities* minerais brasileiras

As *commodities* minerais, a serem utilizadas para testar a hipótese do presente trabalho, abrangem a indústria extrativa de minerais metálicos, sem petróleo e gás natural. Entre esses produtos, os principais são: i) o minério de ferro, que é o principal item da pauta, essencial para a produção do aço ii) o cobre, utilizado para fabricação de equipamentos e de sistemas elétricos iii) o manganês, empregado na produção do aço e de ligas de alumínio iv) a bauxita, que é usada para obtenção do alumínio e v) o nióbio, que tem numerosas aplicações devido a sua resistência.

A Figura 1 demonstra o *quantum* das exportações brasileiras de produtos básicos e de manufaturados, de 1999 a 2011, em que se observa uma elevação contínua das exportações de artigos básicos, dentre os quais os minerais fazem parte, enquanto os manufaturados apresentavam uma tendência de queda a partir de 2007.

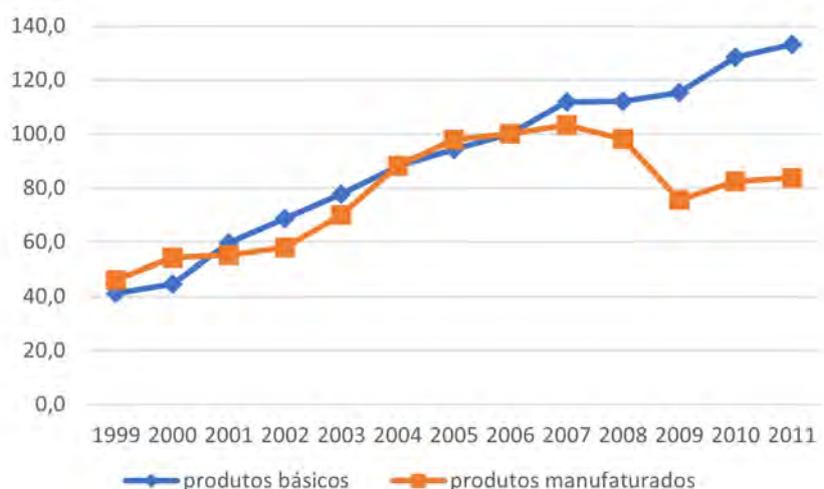


Figura 1: Exportações de produtos básicos e manufaturados (*quantum*)

Fonte: IPEA (2019).

No que tange aos minerais metálicos, estes tiveram um aumento contínuo no *quantum* das exportações, a partir de 2001, com exceção de 2009, resultado da crise dos *subprime* em 2007 e 2008.

Segundo Souza e Veríssimo (2013), o aumento das exportações de minerais se explicou pelo crescimento de economias, como a da China, que demandavam esses tipos de produtos. Em 2006, os minerais metálicos igualaram e ultrapassaram o *quantum* das exportações dos produtos alimentícios. Tal dinâmica pode ser observada na Figura 2.

Entre os minerais metálicos, o ferro é que possui o maior destaque no rol de produtos exportados, sendo também um dos mais importantes produtos das exportações brasileiras. A relevância do minério de ferro é histórica, pois este produto deu suporte para a Revolução Industrial no século XVIII, como se verifica em Pais, Gomes e Coronel (2012).

Durante a primeira década deste século, período ao qual este trabalho se refere, precisamente em 2006, o Brasil possuía a quinta maior reserva mundial de minério de ferro, segundo o Instituto Brasileiro de Mineração (IBRAM, 2019). Em 2007, o país estava entre os quatro maiores produtores mundiais, ao lado de China, Austrália e Índia, segundo a *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD, 2019). E em 2008, o Brasil era o segundo maior produtor do mineral.

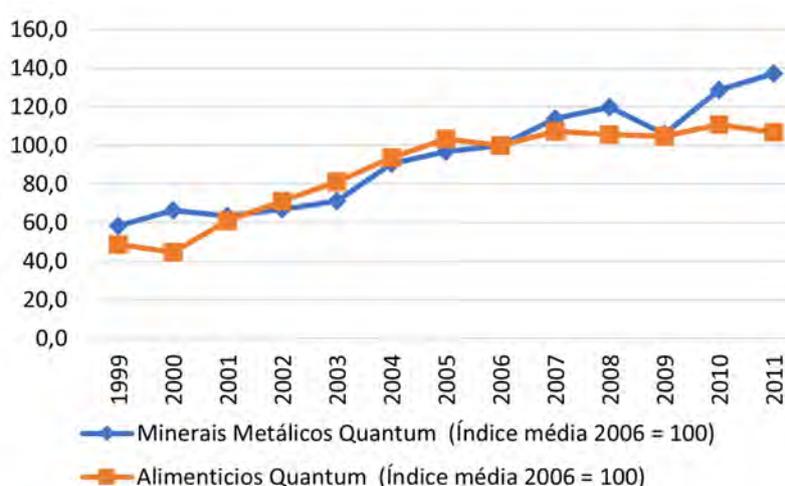


Figura 2: Exportações dos minerais e produtos alimentícios brasileiros (*quantum*)
Fonte: IPEA (2019).

Para o período avaliado, de toda produção do minério de ferro, pequena parte era destinada ao mercado interno, a grande maioria era direcionada ao setor de exportação. O coeficiente de exportação³ girava em torno de 75%, nos primeiros anos deste século, segundo Pais, Gomes e Coronel (2012). A tendência de crescimento das exportações deste produto ocorreu, principalmente, entre os anos de 2001 e 2007. Porém, no ano de 2008, sofreu uma queda em função da crise financeira internacional, crise do *subprime*, como já mencionado.

É possível verificar, na Figura 3, as exportações dos principais minérios metálicos no período do *boom* das *commodities* e a representatividade do minério de ferro entre esses produtos.

Em vista dos fatos observados, é verificado que as exportações de minérios nacionais, principalmente o minério de ferro, possuem grande representatividade no mercado internacional e valiosa importância para a economia brasileira. Tais exportações cresceram consideravelmente na primeira década deste século devido ao aumento da demanda e dos preços no comércio mundial. Este fenômeno embasa a investigação das exportações de *commodities* minerais à luz da hipótese *Export-Led Growth*.

³Coeficiente de relação da produção de minério de ferro entre consumo interno e exportação.



Figura 3: Exportações dos principais minérios brasileiros (US\$ milhões FOB)

Fonte: MDIC (2019).

4. Modelo e metodologia

Como já foi exposto acima, a metodologia usada faz parte do âmbito das séries temporais, de modo que antes de se aplicar o método principal, faz-se necessário testar algumas características importantes das séries utilizadas, sendo a primeira delas a estacionariedade, já que *a priori* quando se trabalha com séries temporais pressupõe-se que as variáveis sejam estacionárias. Conforme Gujarati e Porter (2011), ao ser dado um choque na variável, a série estacionária tende a dissipá-lo com o tempo. As variáveis de séries temporais não estacionárias não apresentam variância constante no tempo e, assim, os impactos não são dissipados ao longo do tempo e sim tendem a se acumular.

Dada a importância do conhecimento da estacionariedade ou não de uma variável, serão aplicados os testes de raiz unitária de Dickey-Fuller Aumentado e de Phillips-Perron, nas séries temporais do presente trabalho.

Caso a série se mostre estacionária, o método de estimação aplicado deve ser por vetor autorregressivo (VAR), caso contrário, deve-se fazer um teste de cointegração entre as séries para verificar a estrutura mais adequada do modelo a ser estimado, como é verificado em Gujarati e Porter (2011).

Segundo Bueno (2015), para verificar a cointegração entre as séries, existem alguns tipos de testes como o teste Engle-Granger, teste de Phillips-Ouliaris e teste de Johansen. O presente trabalho utiliza o teste de Johansen, já que este é mais adequado quando o modelo apresenta mais de duas variáveis na sua formulação.

Um outro teste auxiliar empregado no estudo será o teste de causalidade de Granger, que é um teste estatístico importante formulado para analisar a interrelação entre as variáveis assim, quando os valores de uma variável x_t de períodos passados explicam a regressão de outra variável y_t no período presente, diz que há causalidade no sentido de Granger. Isto é, o conceito de causalidade de Granger diz respeito a capacidade de valores passados de uma variável auxiliarem na explicação do comportamento de outra variável de interesse no presente.

Após todos os testes auxiliares, a estimação principal do presente estudo será por vetores autorregressivos (VAR). Tal método foi desenvolvido e apresentado em 1980 por Christopher Sims. O modelo VAR foi definido como um modelo linear de n variáveis, com n equações, em que cada variável que compõe o sistema é função: i) das demais variáveis no presente ii) do seu valor e dos valores das demais variáveis defasadas no tempo e iii) do termo de erro.

Enders (2004) apontou que, se as séries do modelo forem não estacionárias, mas cointegradas, é necessária a aplicação de um modelo autorregressivo que contenha os termos de correções de erro, isto é, um VECM, que, conforme será observado na próxima seção, será o método aplicado como estimação principal no presente estudo.

4.1 Equações e variáveis utilizadas

Como forma de garantir uma discussão ampla sobre o tema, o estudo propõe a estimação de uma equação que visa entender se a exportação de minerais contemplou a hipótese ELG para o período de análise, mas também propõe a estimação de mais duas equações, com produtos exportados de maior valor agregado, para promover uma comparação entre as potencialidades dos minerais em relação aos outros grupos de produtos, dentro da hipótese ELG.

A primeira equação trata do objetivo principal do trabalho, para isso utiliza-se as seguintes variáveis:

Hiato do Produto Índice do *quantum* de Exportações de *Commodities* Minerais Índice da Taxa de Câmbio

Neste ponto faz-se importante ressaltar que o hiato do produto será utilizado em todas as equações, como uma *proxy* para o produto da economia (PIB), posto que a periodicidade dos dados utilizados é mensal, como será exposto a seguir.

Conforme o modelo de vetores autorregressivos, tem-se a seguinte especificação:

$$hiato_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} hiato_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} commin_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} cambio_{t-i} + \varepsilon_{1t} \quad (01)$$

em que: α , β e γ são os coeficientes *hiato* é o hiato do produto, que, conforme Carrara (2010), é alcançado com a divisão da diferença do PIB corrente com o PIB potencial, pelo PIB potencial⁴, sendo que para obter esta última variável foi aplicado na série do PIB corrente o filtro HP. O filtro HP, segundo Jong e Sakarya (2016, p. 2), trata-se de “[...] a técnica padrão em macroeconomia para separar uma tendência de longo prazo em uma série de dados de flutuações de curto prazo” *commin* é o índice de exportações de *commodities* minerais, que mede mensalmente o *quantum* das exportações de minério de ferro, alumínio, cobre, zinco, estanho, chumbo e níquel *cambio* é o índice da taxa de câmbio e ε é o termo de erro.

A segunda e terceira equações são utilizadas com a finalidade de trazer mais robustez à avaliação do presente estudo, sobre a hipótese *Export-Led Growth*. Para isso, as exportações de *commodities* minerais são substituídas por exportações de alimentos, que também possuem baixo valor agregado, e por exportações de manufaturados, produtos com maior valor agregado. As equações citadas apresentam as seguintes especificações:

$$hiato_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} hiato_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} alimentos_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} cambio_{t-i} + \varepsilon_{1t} \quad (02)$$

$$hiato_t = \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} hiato_{t-i} + \sum_{i=1}^n \beta_{1i} manufaturados_{t-i} + \sum_{i=1}^n \gamma_{1i} cambio_{t-i} + \varepsilon_{1t} \quad (03)$$

em que: *hiato* e *cambio* são as mesmas variáveis especificadas acima *alimentos* é o índice do *quantum* de exportações de alimentos e *manufaturados* é o índice do *quantum* de exportações de manufaturados.

4.2 Fonte das variáveis utilizadas

Todas as séries utilizadas compreendem o intervalo de janeiro de 2000 a dezembro de 2011 e foram transformadas em números índices, com valor inicial (janeiro de 2000) igual a 100. Além disso, também foi aplicado logaritmo às mesmas.

⁴Hiato do Produto = (PIB real - PIB potencial) / PIB potencial.

De modo a facilitar a exposição, o Quadro 1 apresenta a fonte de todas as variáveis que compõem as equações propostas.

Quadro 1: Fonte das variáveis utilizadas

Variável	Representação	Fonte
Hiato do Produto	<i>hiato</i>	Sistema de Séries Temporais do Banco Central e Filtro HP
Índice de Exportações de <i>Commodities</i> Minerais	<i>commin</i>	Ipeadata
Índice da Taxa de Câmbio	<i>cambio</i>	Sistema de Séries Temporais do Banco Central e Filtro HP
Índice do <i>quantum</i> de Exportações de Alimentos	<i>alimentos</i>	Ipeadata
Índice do <i>quantum</i> de Exportações de Manufaturados	<i>manufaturados</i>	Ipeadata

Fonte: Elaboração própria.

5. Resultados

5.1 Resultados dos testes Dickey-Fuller Aumentado (ADF) e Phillips-Perron

O teste de Dickey-Fuller Aumentado (ADF) foi realizado com as variáveis em logaritmos. Para alcançar o número ideal de defasagens foi utilizado o critério de informação bayesiano de Schwarz (SBIC) e o teste foi executado com constante e tendência. A Tabela 1 apresenta os resultados deste teste.

Tabela 1: Teste de raiz unitária Dickey-Fuller Aumentado (ADF)

Variável	<i>p</i> -valor	Defasagens	Estacionariedade
Hiato do Produto	0,0000***	<i>lag</i> 1	Estacionária
<i>Commodities</i> Minerais	0,5649	<i>lag</i> 4	Não Estacionária
Taxa de Câmbio	0,6074	<i>lag</i> 2	Não Estacionária
Manufaturados	0,2835	<i>lag</i> 3	Não Estacionária
Produtos Alimentícios	0,0426**	<i>lag</i> 1	Estacionária

Nota: *** representa *p*-valor < 1%, ** representa *p*-valor < 5% e * representa *p*-valor < 10%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Como é observado na Tabela 1, somente as variáveis hiato do produto e o índice de exportações de produtos alimentícios são estacionárias a variável hiato do produto se mostrou estacionária a um nível de 1% de significância e produtos alimentícios a 5%.

Com o objetivo de comprovar os resultados acima, também foi realizado o teste de raiz unitária Phillips-Perron, com constante e tendência e utilizando o critério de informação bayesiano de Schwarz (SBIC). Na Tabela 2 pode-se observar os resultados obtidos, que indicam que as variáveis hiato do produto, *commodities* minerais e produtos alimentícios são estacionárias a 1% de significância. A variável manufaturados também demonstrou estacionariedade, porém a 5% de significância. E a variável taxa de câmbio não apresentou estacionariedade.

Tabela 2: Teste de raiz unitária Phillips-Perron

Variável	<i>p</i> -valor	Defasagens	Estacionariedade
Hiato do Produto	0,0000***	<i>lag</i> 1	Estacionária
<i>Commodities</i> Minerais	0,0000***	<i>lag</i> 4	Estacionária
Taxa de Câmbio	0,7464	<i>lag</i> 2	Não Estacionária
Manufaturados	0,0178**	<i>lag</i> 3	Estacionária
Produtos Alimentícios	0,0094***	<i>lag</i> 1	Estacionária

Nota: *** representa *p*-valor < 1%, ** representa *p*-valor < 5% e * representa *p*-valor < 10%

Fonte: Resultados da pesquisa.

É importante ressaltar que, quando aplicada a primeira diferença nas variáveis, elas se mostram estacionárias para os testes acima, o que indica que são integradas de ordem um, $I(1)$.

Para identificar o melhor modelo, um vetor autorregressivo (VAR) ou um vetor de correção de erros (VECM), tendo em vista que a variável taxa de câmbio, não estacionária, está presente nas três equações, foi realizado o teste de cointegração de Johansen, pois se a cointegração for observada entre as variáveis, elas poderão compor o mesmo modelo sem gerar resultados espúrios.

5.2 Teste de cointegração de Johansen

Com a finalidade de verificar a existência de cointegração nos modelos apresentados, foi realizado o teste de cointegração de Johansen. Na Tabela 3 são apresentados os resultados de tal teste para a primeira equação proposta (composta pelo hiato do produto, pelo índice de exportações minerais e o câmbio). Como pode ser verificado, observa-se a existência de dois vetores de cointegração. Tendo em vista tal resultado, a estimação empregada foi a VECM, uma vez que esta metodologia incorpora as relações de longo prazo verificadas no teste.

Tabela 3: Teste de cointegração de Johansen - 1ª equação (hiato, índice de exportações minerais e câmbio)

Ordem	Autovalor	λ_{trace} (<i>p</i> -valor)	λ_{max} (<i>p</i> -valor)
0	0,35926	0,0000*	0,0000*
1	0,18173	0,0001*	0,0001*
2	0,10345	0,2243	0,2243

Nota: * representa *p*-valor < 5%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 4 são verificados os resultados do teste de Johansen para a segunda equação, composta pelo hiato, pelo índice de exportações de alimentos e pelo câmbio. Como pode ser constatado, é verificada a presença de um vetor de cointegração entre as variáveis, o que leva a utilização do VECM para este modelo.

Tabela 4: Teste de cointegração de Johansen – 2ª equação (hiato, índice de exportações de alimentos e câmbio)

Ordem	Autovalor	λ_{trace} (<i>p</i> -valor)	λ_{max} (<i>p</i> -valor)
0	0,31251	0,0000*	0,0000*
1	0,04839	0,3151	0,4926
2	0,01813	0,1070	0,1070

Nota: * representa *p*-valor < 5%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por fim, na Tabela 5 estão expostos os resultados para a última equação proposta, composta pelo hiato do produto, pelo índice de exportações de manufaturados e pelo câmbio, para qual é verificada a existência de um vetor de cointegração e consequentemente a utilização do VECM.

Tabela 5: Teste de cointegração de Johansen – 3ª equação (hiato, índice de exportações de manufaturados e câmbio)

Ordem	Autovalor	λ_{trace} (p-valor)	λ_{max} (p-valor)
0	0,32387	0,0000*	0,0000*
1	0,07742	0,1136	0,1344
2	0,01116	0,2067	0,2067

Nota: * representa p-valor < 5%

Fonte: Resultados da pesquisa.

5.3 Testes de causalidade de Granger

O presente estudo realizou o teste de causalidade de Granger para as três equações, comparando os pares de variáveis com a finalidade de verificar causalidade ou não no sentido de Granger, ou seja, do passado para o presente. Para todos os casos, as defasagens foram selecionadas pelo critério de informação bayesiano de Schwarz (SBIC).

Na Tabela 6, são expostos os resultados do teste de causalidade de Granger para a primeira equação proposta, que trata das seguintes relações: Hiato do Produto Índice do *quantum* de Exportações de *Commodities* Minerais Índice da Taxa de Câmbio.

Tabela 6: Teste de causalidade de Granger – 1ª equação

Hipótese nula	Defasagens	Prob>chi2	Resultado
Hiato Produto não causa Exportações Minerais	1	0,948	Aceita
Taxa Câmbio não causa Exportações Minerais	1	0,000*	Rejeita
Exportações Minerais não causa Hiato	1	0,624	Aceita
Taxa Câmbio não causa Hiato	1	0,910	Aceita
Exportações Minerais não causa Taxa Câmbio	1	0,065	Aceita
Hiato não causa Taxa Câmbio	1	0,477	Aceita

Nota: * representa Prob > Chi2 < 5%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 6 foi considerado um nível de significância de 5%, para avaliar os resultados e, assim, pode-se observar que a primeira equação não apresentou causalidade no sentido de Granger para a hipótese avaliada, ou seja, não houve indícios de crescimento econômico impulsionado pelas exportações de *commodities* minerais no período do *boom* das *commodities*, segundo Granger.

De acordo com o referido teste, as exportações de minerais, que são produtos de baixo valor agregado, não apresentaram evidências de que colaboraram para o crescimento econômico naquele período específico, no sentido de Granger. No sentido inverso, não se verifica sinal de que o aumento do produto brasileiro provocou a expansão do volume de exportações avaliadas, no período do *boom* das *commodities*, também no sentido de Granger.

Na Tabela 7 são expostos os valores do teste de causalidade de Granger para a segunda equação: Hiato do Produto Índice do *quantum* de Exportações de Produtos Alimentícios Índice da Taxa de Câmbio. Também considerando 5% de significância, a segunda conjectura não apresentou causalidade no sentido de Granger para a hipótese avaliada, ou seja, não houve indícios de crescimento econômico impulsionado pelas exportações de produtos alimentícios, no período do *boom* das *commodities*, segundo Granger.

As exportações de produtos alimentícios, que possuem maior valor agregado do que os minerais, pois promovem a indústria de processamento, manifestaram evidências de que não

colaboraram para o crescimento econômico do Brasil naquele período específico, no sentido de Granger. No sentido inverso, verificou-se sinal de que o aumento do produto brasileiro provocou a expansão do volume de exportações dos produtos alimentícios, no período do *boom* das *commodities*, no sentido de Granger.

Tabela 7: Teste de causalidade de Granger – 2ª equação

Hipótese nula	Defasagens	Prob>chi2	Resultado
Hiato Produto não causa Exportações Alimentícios	1	0,011*	Rejeita
Taxa Câmbio não causa Exportações Alimentícios	1	0,400	Aceita
Exportações Alimentícios não causa Hiato	1	0,194	Aceita
Taxa Câmbio não causa Hiato	1	0,927	Aceita
Exportações Alimentícios não causa Taxa Câmbio	1	0,083	Aceita
Hiato não causa Taxa Câmbio	1	0,491	Aceita

Nota: * representa Prob > Chi2 < 5%

Fonte: Resultados da pesquisa.

Já na Tabela 8, são observados os resultados para a 3ª equação: Hiato do Produto Índice do *quantum* de Exportações de Manufaturados Índice da Taxa de Câmbio. Considerando um nível de significância de 5%, para análise dos resultados, verificou-se indícios de que movimentos nas exportações de manufaturados não causaram alterações no produto, no sentido de Granger, durante o período avaliado. Ou seja, segundo este teste, houve sinal de que tais exportações não influenciaram o crescimento econômico brasileiro.

De acordo com a referida análise, as exportações de produtos manufaturados, que também possuem maior valor agregado do que os minerais, manifestaram evidências de que não colaboraram para o crescimento econômico do Brasil, no sentido de Granger, para o período avaliado. No sentido inverso, verificou-se sinal de que o aumento do produto brasileiro provocou a expansão do volume de exportações avaliadas, no período do *boom* das *commodities*, também no sentido de Granger.

Tabela 8: Teste de causalidade de Granger – 3ª equação

Hipótese nula	Defasagens	Prob>chi2	Resultado
Hiato Produto não causa Exportações Manufaturados	1	0,000*	Rejeita
Taxa Câmbio não causa Exportações Manufaturados	1	0,697	Aceita
Exportações Manufaturados não causa Hiato	1	0,168	Aceita
Taxa Câmbio não causa Hiato	1	0,676	Aceita
Exportações Manufaturados não causa Taxa Câmbio	1	0,007*	Rejeita
Hiato não causa Taxa Câmbio	1	0,032*	Rejeita

Nota: * representa Prob > Chi2 < 5%

Fonte: Resultados da pesquisa.

5.4 Principais resultados da estimação VECM

Após todos os testes auxiliares apresentados acima, cada equação foi estimada por vetores autorregressivos com correção de erro (VECM).

5.4.1 Primeira equação

Por meio do teste de Johansen, estimou-se coeficientes de longo prazo para a primeira equação que verifica a seguinte relação: Hiato do Produto Índice do *quantum* de Exportações de *Commodities* Minerais Índice da Taxa de Câmbio, conforme apresentado na Tabela 9.

Tabela 9: Estimativas dos parâmetros da 1ª equação

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	$P > z $
log Hiato do Produto	1,000000	.	.	.
log Índice de Exportações de Minerais	0,205839	0,024969	-8,24	0,000*
log Taxa de Câmbio	0,188823	0,040459	-4,67	0,000*
Constante	2,724803	.	.	.

Nota: * representa $P > |z| < 5\%$

Fonte: Resultados da pesquisa.

Analisando a Tabela 9, pode-se observar que, considerando o valor normalizado para o hiato do produto, o que significa que as estimações dos demais parâmetros foram feitas em relação a esta variável, houve uma elasticidade de transmissão de 0,20% da variável exportações minerais para o hiato do produto, ou seja, tais exportações exerceram uma modesta influência positiva no crescimento econômico, no longo prazo. Além desta, pode-se verificar uma elasticidade de transmissão de 0,18% da variável taxa de câmbio para o hiato, isto é, o câmbio exerceu uma discreta e positiva influência no crescimento econômico, no longo prazo. Na equação proposta as exportações de minerais desempenharam, segundo as estimativas de longo prazo, a maior indução do crescimento econômico, apesar de pequeno. Assim, pode-se dizer que o aumento das exportações de *commodities* minerais causou um ínfimo aumento no produto, para o longo prazo, durante o período analisado.

Os coeficientes de curto prazo, apresentados na Tabela 10, demonstram a velocidade de ajustamento das variáveis em direção ao equilíbrio de longo prazo. Um coeficiente de valor alto demonstra que a velocidade de uma transmissão de situação de desequilíbrio de curto prazo para uma situação de equilíbrio no longo prazo terá uma tendência de ser corrigida rapidamente. Logo, os resultados apurados, das estimativas no curto prazo, apontam que desequilíbrios no hiato do produto foram corrigidos a uma velocidade de 11,9% por período, isto é, cada choque no crescimento foi dissipado lentamente, ou seja, apenas 11,9% desfez-se a cada mês. A variável taxa de câmbio não apontou significância estatística de 5%, assim não pode ser agregada à análise. Por último, a variável exportações de *commodities* minerais foi considerada uma série explosiva, pois o parâmetro não está contido no intervalo [-1 1]. Neste caso, não há correção de erro, o valor defasado das exportações de minerais é elevado demais para estar em equilíbrio. Deste modo, esta variável também não contribuiu para o ajustamento do equilíbrio no longo prazo.

Tabela 10: Estimativas do mecanismo de correção de erro – 1ª equação

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	$P > z $
D (log Hiato do Produto)	-0,119687	0,052078	-2,30	0,022*
D (log Índice de Exportações de Minerais)	2,250265	0,403287	5,58	0,000*
D (log Taxa de Câmbio)	0,095441	0,053219	1,79	0,073

Nota: * representa $P > |z| < 5\%$

Fonte: Resultados da pesquisa.

Já a partir do VECM, foi estimada a função impulso-resposta através desta verifica-se como um choque exógeno e individual em uma variável impacta as demais em um horizonte de tempo (no caso do presente estudo, meses). Na Figura 4 é observada a resposta da variável hiato do produto, para um choque positivo no índice de exportações de *commodities* de minerais.

Verifica-se, por meio da Figura 4, que um choque positivo e exógeno de 1% nas exportações de *commodities* minerais provoca uma variação positiva de 0,04% no hiato do produto, para o período do *boom* das *commodities*. O efeito deste choque, todavia, é curto e em dois meses e meio, aproximadamente, esse efeito se dissipa. Essa análise demonstra que as exportações de *commodities* minerais por si só, que são produtos de baixo valor agregado, não são suficientes para gerar um crescimento econômico contínuo no período avaliado. Na análise da função impulso-resposta, portanto, não foi corroborada a hipótese ELG, tendo em vista que o efeito do impacto foi dissipado rapidamente, e para a hipótese ELG ser contemplada é preciso que o crescimento seja duradouro, pois os *spillovers* provocados geram efeitos duráveis na economia.

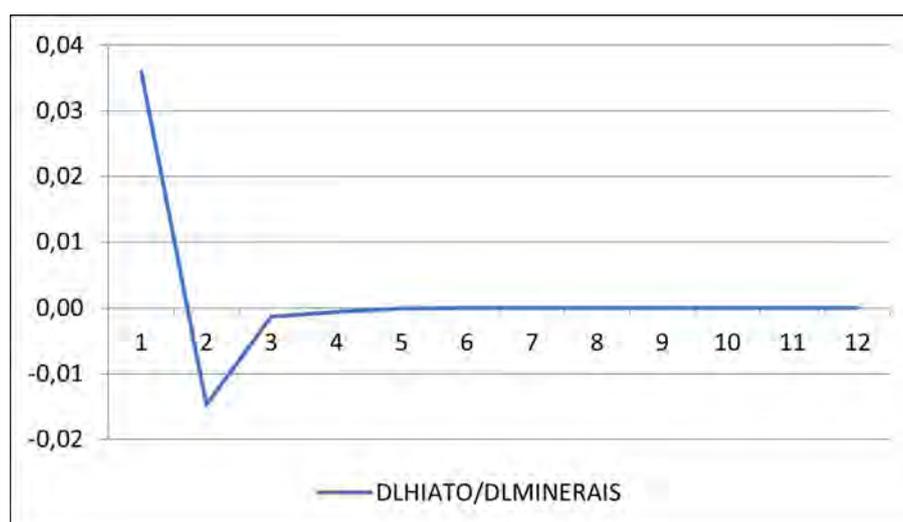


Figura 4: Resposta do hiato a uma variação das exportações de *commodities* de minerais
Fonte: Elaboração própria.

Também, a partir desta primeira equação, foi estimada a decomposição da variância dos erros de previsão, que apresenta a participação de cada variável nas oscilações do hiato do produto. Na Tabela 11 tem-se os resultados de tal decomposição e é possível verificar que durante o período do *boom* das *commodities*, de toda movimentação da variável hiato do produto, as exportações de *commodities* minerais foram responsáveis por apenas 9,43%, em média, de tal variação. Já a taxa de câmbio foi responsável por apenas 1,14%, em média, desta movimentação. Sendo 89,43% da oscilação devido ao próprio hiato, pois no modelo aqui apresentado não estão especificadas todas as variáveis que influenciam o crescimento econômico do país. Assim, de acordo com tal análise, nota-se que as exportações de *commodities* minerais tiveram pouca influência sobre o produto da economia.

Tabela 11: Decomposição da variância dos erros de previsão do hiato do produto – 1ª equação

Período	Erro padrão	<i>Commodities</i> Minerais	Hiato Produto	Taxa Câmbio
1	0,03028447	8,769	91,231	0,000
2	0,03145375	9,517	89,439	1,044
3	0,03152258	9,487	89,272	1,241
4	0,03152795	9,486	89,244	1,270
5	0,03152848	9,486	89,241	1,273
6	0,03152856	9,486	89,241	1,273
7	0,03152857	9,486	89,241	1,273
8	0,03152857	9,486	89,241	1,273
9	0,03152857	9,486	89,241	1,273
10	0,03152857	9,486	89,241	1,273
11	0,03152857	9,486	89,241	1,273
12	0,03152857	9,486	89,241	1,273

Fonte: Resultados da pesquisa.

5.4.2 Segunda equação

Para a segunda equação proposta, que engloba o hiato o índice de exportações de gêneros alimentícios e o câmbio, foram seguidos os mesmos procedimentos. Desta forma, a Tabela 12 traz os coeficientes de longo prazo e, como pode ser observado, os coeficientes de longo prazo não possuem significância estatística de 5%. Assim, os resultados não podem ser considerados para a análise da estimativa.

Tabela 12: Estimativas dos parâmetros de longo prazo da 2ª equação

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	$P > z $
log Hiato do Produto	1,000000	.	.	.
log Índice de Exportações de Alimentícios	0,021773	0,014238	1,53	0,126
log Taxa de Câmbio	0,001923	0,021756	0,09	0,930
Constante	4,479367	.	.	.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Já os coeficientes de curto prazo, apresentados na Tabela 13, apontam que desequilíbrios no hiato do produto são corrigidos a uma velocidade de 57% por período. A variável taxa de câmbio não acusou significância estatística de 5% e, assim, não pode ser agregada à análise dos resultados. A variável exportações de alimentícios foi considerada uma série explosiva, pois o parâmetro não está contido no intervalo $[-1, 1]$. Neste caso, não há correção de erro, o valor defasado das exportações de produtos alimentícios é elevado demais para estar em equilíbrio. Deste modo, esta variável também não contribui para o ajustamento do equilíbrio no longo prazo.

Tabela 13: Estimativas do mecanismo de correção de erro – 2ª equação

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	$P > z $
D (log Hiato do Produto)	-0,577314	0,077841	7,42	0,000*
D (log Índice de Exp. de Alimentícios)	-1,023765	0,361499	-2,83	0,005*
D (log Taxa de Câmbio)	0,043558	0,093052	0,47	0,640

Nota: * representa $P > |z| < 5\%$

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Figura 5 é apresentada a resposta da variável hiato do produto para um choque positivo no Índice de exportações de produtos alimentícios, obtida por meio do VECM. Através desta, verifica-se que um choque positivo e exógeno de 1% nas exportações de produtos alimentícios provoca uma variação positiva de aproximadamente 0,08% no hiato do produto. O efeito deste choque, todavia, é curto e em três meses, aproximadamente, esse efeito se dissipa. Essa análise demonstra que as exportações de produtos alimentícios, que possuem maior valor agregado que as *commodities* minerais, pois promovem a indústria de processamento, também não são suficientes para gerar um crescimento econômico duradouro no período analisado.

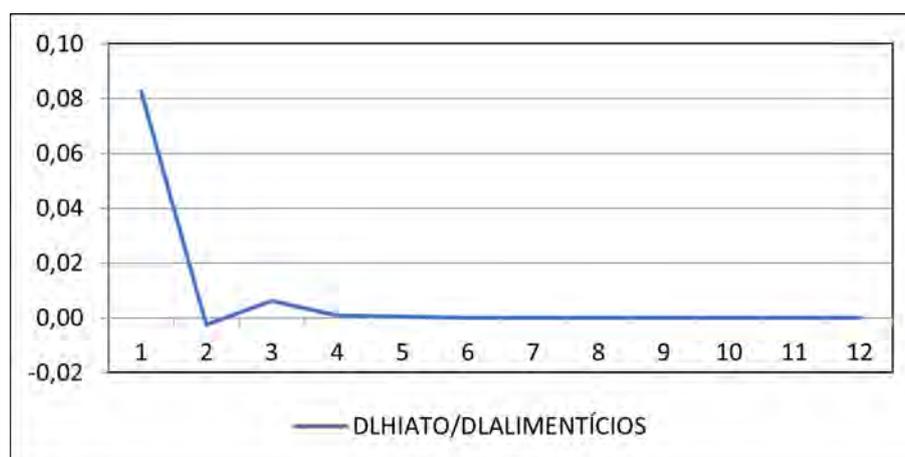


Figura 5: Resposta do hiato a uma variação das exportações de produtos alimentícios

Fonte: Elaboração própria.

Também a partir do VECM foi estimada a decomposição da variância dos erros de previsão do hiato do produto para a segunda equação, exposta na Tabela 14. Por meio desta, verifica-se que durante o período do *boom* das *commodities*, de toda movimentação da variável hiato do produto, as exportações de produtos alimentícios foram responsáveis por apenas 13,08%, em média, de tal variação. Já a taxa de câmbio foi responsável em média por apenas 1,42% das movimentações de tal variável, sendo 85,50% das movimentações devidas a própria variável hiato. Assim, percebe-se que as exportações de produtos alimentícios tiveram pouca influência sobre o produto.

Tabela 14: Decomposição da variância dos erros de previsão do hiato do produto – 2ª equação

Período	Erro padrão	Alimentícios	Hiato Produto	Taxa Câmbio
1	0,030289	13,800	86,200	0,000
2	0,031238	12,986	85,701	1,313
3	0,031290	13,015	85,437	1,548
4	0,031295	13,011	85,411	1,578
5	0,031296	13,011	85,409	1,580
6	0,031296	13,011	85,409	1,580
7	0,031296	13,011	85,409	1,580
8	0,031296	13,011	85,409	1,580
9	0,031296	13,011	85,409	1,580
10	0,031296	13,011	85,409	1,580
11	0,031296	13,011	85,409	1,580
12	0,031296	13,011	85,409	1,580

Fonte: Resultados da pesquisa.

5.4.3 Terceira equação

Para a terceira conjectura, composta pelo hiato do produto, pelo índice de exportações dos manufaturados e pelo câmbio, também se seguiu o mesmo procedimento, primeiro obtendo os coeficientes de curto e longo prazos e depois os resultados via VECM.

Os coeficientes de longo prazo estão expostos na Tabela 15, e por meio desta verifica-se que os coeficientes não possuem significância estatística de 5%, logo não podem ser levados em consideração na análise.

Tabela 15: Estimativas dos parâmetros de longo prazo da 3ª equação

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	$P > z $
log Hiato do Produto	1,000000	.	.	.
log Índice de Exportações de Manufaturados	0,029620	0,015672	-1,89	0,059
log Taxa de Câmbio	0,003161	0,017584	-0,18	0,857
Constante	4,436958	.	.	.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Já os coeficientes de curto prazo, são apresentados na Tabela 16 e demonstram a velocidade de ajustamento das variáveis em direção ao equilíbrio de longo prazo. Assim apontam que desequilíbrios no hiato do produto são corrigidos a uma velocidade de 70% por período, isto é, cada choque no crescimento foi dissipado rapidamente. A variável taxa de câmbio não acusou significância estatística de 5%, e, assim, o resultado obtido não pode ser agregado à análise. Por último, a variável exportações de manufaturados foi considerada uma série explosiva, pois o parâmetro não está contido no intervalo $[-1, 1]$. Neste caso, não há correção de erro, o valor defasado das exportações de manufaturados é elevado demais para estar em equilíbrio. Logo, esta variável também não contribuiu para o ajustamento do equilíbrio no longo prazo.

Tabela 16: Estimativas do mecanismo de correção de erro – 3ª equação

Variáveis	Coefficiente	Erro padrão	Z	$P > z $
D (log Hiato do Produto)	-0,702754	0,092470	-7,60	0,000*
D (log Índice de Exp. de Manufaturados)	-1,230993	0,322681	-3,81	0,000*
D (log Taxa de Câmbio)	0,127184	0,105070	1,21	0,226

Nota: * representa $P > |z| < 5\%$

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Figura 6 expõe a resposta da variável hiato do produto, para um choque positivo no índice de exportações de manufaturados, obtida a partir da estimação VECM. Como pode ser verificado, considerando um choque positivo e exógeno de 1% nas exportações de manufaturados, tem-se uma variação positiva de 0,2% no hiato do produto. O efeito deste choque, todavia, é curto e em quatro meses, aproximadamente, esse efeito se dissipa e o hiato voltou a seu valor inicial. Essa análise demonstra que as exportações de manufaturados, que possuem maior valor agregado que as *commodities* minerais, também não são suficientes para gerar um crescimento econômico permanente no período analisado, não contemplando assim a hipótese ELG. Contudo, foi verificado que o impacto das exportações de produtos de alto valor agregado no crescimento econômico produziu um efeito maior e mais prolongado do que as exportações de produtos básicos.

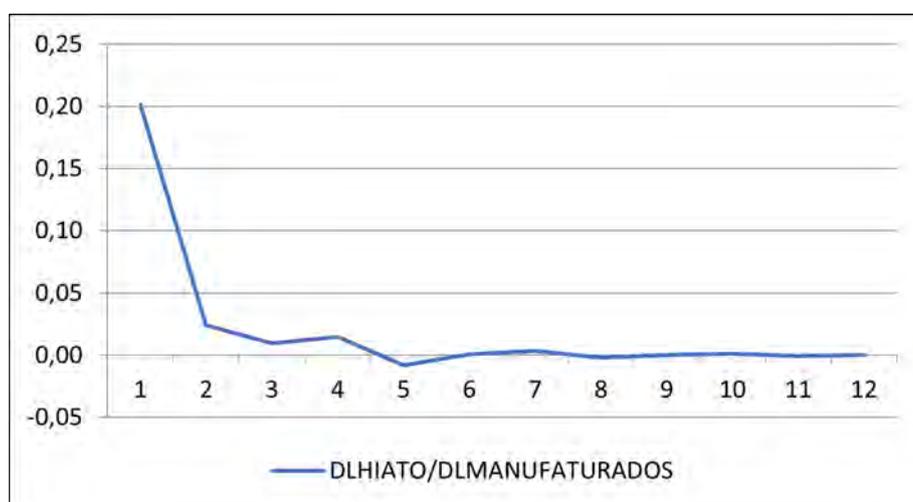


Figura 6: Resposta do hiato a uma variação das exportações de manufaturados

Fonte: Elaboração própria.

Ainda a partir do modelo VECM foi estimada a decomposição da variância dos erros de previsão do hiato do Produto para a terceira equação, que é apresentada na Tabela 17. Por meio desta, pode-se verificar que, durante o período do *boom* das *commodities*, de toda movimentação da variável hiato do produto, as exportações de manufaturados foram responsáveis por 36,82%, em média, de tal variação. Já a taxa de câmbio foi responsável em média por apenas 1,97% desta movimentação, sendo que 61,21% das oscilações foram devidas ao próprio hiato, pois no modelo aqui apresentado não estão especificadas todas as variáveis que influenciam o crescimento econômico. Assim, de acordo com tal análise, percebe-se que as exportações de manufaturados tiveram considerável influência sobre as movimentações do produto.

Tabela 17: Decomposição da variância dos erros de previsão do hiato do produto – 3ª equação

Período	Erro padrão	Alimentícios	Hiato Produto	Taxa Câmbio
1	0,030313	39,110	60,890	0,000
2	0,031525	36,675	61,241	2,084
3	0,031639	36,495	61,358	2,148
4	0,031681	36,588	61,269	2,143
5	0,031696	36,613	61,230	2,157
6	0,031698	36,610	61,232	2,159
7	0,031701	36,614	61,228	2,158
8	0,031702	36,616	61,225	2,159
9	0,031702	36,616	61,225	2,159
10	0,031702	36,616	61,225	2,159
11	0,031702	36,616	61,225	2,159
12	0,031702	36,616	61,225	2,159

Fonte: Resultados da pesquisa.

De acordo com todos os dados apresentados, verifica-se que, apesar das estimativas de longo prazo acusarem que as exportações de *commodities* minerais provocaram um ínfimo crescimento econômico, e de que os testes de cointegração de Johansen afirmarem que todas estas exportações tiveram relação de longo prazo com o produto, no período do *boom* das *commodities*, a função impulso-resposta, para as três equações, demonstraram que os efeitos dos choques destas exportações no crescimento econômico foram dissipados rapidamente. Ou seja, a hipótese ELG não foi contemplada para nenhuma equação, pois de acordo com estudos da hipótese, o crescimento deve ser duradouro, tendo em vista que as exportações propiciam externalidades positivas, que ocasionam impactos permanentes na economia e não efêmeros. Além disso, por meio das decomposições da variância, foi possível observar que apenas uma pequena parte da movimentação do produto da economia se deve às variáveis aqui consideradas.

Comparando os resultados obtidos com as equações do presente estudo, as exportações de manufaturados, produtos de maior valor agregado entre as conjecturas, causaram um impacto um pouco mais relevante no crescimento econômico, seguida pelas exportações de produtos alimentícios, que apesar de serem produtos menos transformados do que os manufaturados, ainda assim possuem um valor agregado maior do que as *commodities* minerais. As exportações de minerais, produtos básicos, foram as que promoveram menor crescimento econômico, segundo os resultados obtidos. Observou-se, ainda, que os impactos das exportações de *commodities* minerais no produto foram dissipados mais rapidamente do que nas demais equações, seguidos pelas exportações de produtos alimentícios e, por fim, pelos manufaturados.

Efetuada a mesma comparação anterior, pela ótica da decomposição da variância, chega-se à conclusão de que as exportações de produtos manufaturados são responsáveis por uma maior parte da movimentação do hiato do produto, seguidas pelas exportações de produtos alimentícios e *commodities* minerais, respectivamente.

Em vista dos fatos mencionados, os resultados apontam que o aumento das exportações de *commodities* minerais, na primeira década deste século, não foram suficientes para induzir o crescimento econômico do Brasil. Verificou-se, ainda, que as exportações de produtos com maior valor agregado tiveram maior impacto e participação no crescimento econômico para o referido período, contudo estes efeitos também não foram expressivos e tampouco permanentes.

Os resultados sugerem que a ação do poder público deve ser direcionada no sentido de adequar a infraestrutura brasileira à criação de condições que potencializem o fluxo das exportações, no sentido de fazer com que este resulte, de fato, em aumento dos níveis de investimentos, melhorando a alocação de recursos de acordo com as vantagens comparativas, aproveitando assim os ganhos de escala gerados pela ampliação do mercado com o comércio exterior, expandindo, deste modo, a produtividade e elevando o crescimento econômico.

Assim, tem-se que os resultados obtidos por meio das estimações propostas vão ao encontro a alguns trabalhos da literatura existente sobre o tema, apresentada na seção 2 do estudo, guardados os devidos diferenciais de periodicidade e metodologia existentes entre os estudos.

6. Conclusão

O presente trabalho procurou verificar a relação existente entre as exportações de *commodities* minerais e o crescimento econômico no Brasil, no intervalo de janeiro de 2000 a dezembro de 2011, período conhecido como *boom* das *commodities*, em que ocorreu a elevação da demanda e preços destes produtos, fazendo com que o Brasil ampliasse seu volume de exportações e apresentasse um crescimento médio anual de 4% a.a.

Com séries temporais do índice de exportações de *commodities* minerais e do hiato do produto (*proxy* para o PIB), procurou-se explicar a relação entre as exportações e o crescimento. Utilizou-se, ainda, conjecturas diferentes, compostas por outras variáveis referentes às exportações de outros produtos, como manufaturados e produtos alimentícios, a fim de fornecer mais subsídios para a argumentação em torno dos objetivos propostos.

A estimação de longo prazo, realizada para as três equações, mostrou que as exportações de *commodities* minerais exerceram uma pequena influência positiva no crescimento econômico no longo prazo, durante o período analisado. Em relação as exportações de manufaturados e produtos alimentícios, não se pode afirmar que desempenharam influência no hiato do produto no longo prazo, pois tais variáveis não se mostraram significativas a 5%.

Pelas estimativas de curto prazo, foi possível observar que qualquer choque que o hiato do produto recebeu, no referido período, pelas exportações de minerais foi dissipado lentamente, apesar destes choques serem ínfimos, como foi verificado na análise das estimativas de longo prazo.

Os resultados da função impulso-resposta apresentaram que, para as três equações, os efeitos dos choques das exportações no crescimento econômico foram dissipados rapidamente. Assim, na análise de tais informações, a hipótese ELG não foi validada para nenhuma conjectura.

Já de acordo com a análise da decomposição da variância dos erros de previsão do hiato do produto, as exportações de *commodities* minerais foram responsáveis por uma pequena parcela da movimentação do produto, no período em questão. No que concerne às exportações de manufaturados, verificou-se que tal variável teve uma participação considerável na oscilação do produto. Já as exportações de produtos alimentícios também foram responsáveis por uma modesta oscilação no crescimento econômico.

Foi observado, ainda, conforme a decomposição da variância dos erros de previsão, que as exportações de produtos manufaturados, que possuem alto valor agregado, obtiveram a maior influência sobre as movimentações do produto da economia, seguidas pelas exportações de produtos alimentícios e por último ficaram as exportações de *commodities* minerais, produtos de baixo valor agregado.

Em vista dos fatos mencionados, verifica-se que, apesar das estimativas de longo prazo apontarem que as exportações de *commodities* minerais promoveram crescimento econômico mínimo, a função impulso-resposta e a decomposição da variância, para as três equações, demonstraram que os efeitos dos choques das exportações consideradas no crescimento econômico foram dissipados muito rapidamente. Logo, a hipótese *Export-Led Growth* não foi admitida para nenhuma das equações propostas, pois, de acordo com a hipótese, o crescimento deve ser permanente, já que as exportações propiciam externalidades positivas, que ocasionam impactos fortes o suficiente para movimentar toda a economia.

Referências

- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central**. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/> >. Acesso em: 11 jul. 2019.
- BECKERMAN, W. Demand, exports and growth. In: W. Beckerman and Associates (ed.). **The British Economy in 1975** (Series 23, p. 44-72), The National Institute of Economic and Social Research. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. MARCONI, N. Existe Doença Holandesa no Brasil? In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org.). **Doença holandesa e indústria** (Parte II, cap. 8). São Paulo: FGV, 2010.
- BUENO, R. L. S. **Econometria de Séries Temporais**. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- CARRARA, A. F. **O Regime de Metas de Inflação no Brasil: um exame teórico e empírico de seu funcionamento**. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". Araraquara: UNESP, 2010.
- CARVALHO, G. N. B. **A relação entre as exportações e o crescimento econômico: análise do caso português**. Dissertação (Mestrado em Economia Financeira) – Universidade de Coimbra. Coimbra: UC, 2015.
- CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.
- CRUZ, A. I. G. AMBROZIO, A. M. H. PUGA, F. P. SOUSA, F. L. NASCIMENTO, M. M. A economia brasileira: conquistas dos últimos 10 anos e perspectivas para o futuro. In: SOUSA, F. L. (org.). **BNDES 60 anos: perspectivas setoriais** (v. 1, p. 12-40). Rio de Janeiro: BNDES, 2012.
- ENDERS, W. **Applied Econometric Time Series**. 2 ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2004.
- FREITAS, F. O Modelo Kaldoriano de Crescimento liderado pelas exportações. In: XXXI Encontro Nacional de Economia, Porto Seguro – BA, dezembro de 2003. **Anais**. Niterói: ANPEC, 2003.
- GHATAK, S. MILNER, C. UTKULU, U. Exports, export composition and growth: cointegration and causality evidence for Malaysia. **Applied Economics**, v. 29, n. 2, p. 213-223, 1997. DOI: 10.1080/000368497327272
- GUJARATI, D. N. PORTER, D. C. **Econometria Básica**. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO (IBRAM). **Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira**. Disponível em: < <http://www.ibram.org.br> >. Acesso em: 16 mai. 2019.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Disponível em: < <http://ipeadata.gov.br/Default.aspx> >. Acesso em: 11 jul. 2019.
- JONG, R. M. SAKARYA, N. The Econometrics of the Hodrick-Prescott Filter. **The Review of Economics and Statistics**, v. 98, n. 2, p. 310-317, 2016. DOI: 10.1162/REST_a_00523
- KOCYIGIT, A. BAYAT, T. KAYHAN, S. SENTÜRK, M. Short and Long Term Validity of Export-Led Growth Hypothesis in BRICS-T Countries: A Frequency Domain Causality Approach. **Journal of Asian Development Studies**, v. 4, n. 3, p. 117-129, 2015.
- KUMARI, D. MALHOTRA, N. Export-Led Growth in India: Cointegration and Causality Analysis. **Journal of Economics and Development Studies**, v. 2, n. 2, p. 297-310, 2014.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMERCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). **Séries Históricas**. Disponível em: < <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/series-historicas> >. Acesso em: 11 abr. 2019.
- MYOVELLA, G. A. PAUL, F. RWAKALAZA, R. T. Export-Led Growth Hypothesis: Evidence from Agricultural Exports in Tanzania. **African Journal of Economic Review**, v. 3, n. 2, p. 74-84, 2015.
- NIMGAONKAR, G. Export led growth in south East Asia: An overview of export policies and lessons for India. In: 9th Global Conference on Business & Economics, Cambridge, UK, October 2009. **Conference Proceeding**. Cambridge: ABER, 2009.
- PAIS, P. S. M. GOMES, M. F. M. CORONEL, D. A. Análise da competitividade das exportações brasileiras de minério de ferro, de 2000 a 2008. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 13, n. 4, p. 121-145, 2012. DOI: 10.1590/S1678-69712012000400006
- PALLEY, T. I. The Rise and Fall of Export-led Growth. **Investigación Económica**, v. 71, n. 280, p. 141-161, 2012.
- PESQUERO, T. L. CARRARA, A. F. The export of commodities and the validity of the Export-Led Growth (ELG) hypothesis for the Brazilian

economy: an analysis of the commodity boom period. In: 46° Encontro Nacional de Economia, Rio de Janeiro – RJ, dezembro de 2018. **Anais**. Niterói: ANPEC, 2018.

PREBISCH, R. **The economic development of latin america and its principal problems**. Economic Commission for Latin America, United Nations. New York: UN, 1950.

ROBINSON, J. Beggar-my-neighbor remedies for unemployment. **Essays on the theory of employment** (p. 68-85). Oxford: Basil Blackwell, 1947.

SHAFIULLAH, M. SELVANATHAN, S. NARANPANAWA, A. The role of export composition in export-led growth in Australia and its regions. **Economic Analysis and Policy**, v. 53, p. 62-76, 2017. DOI: 10.1016/j.eap.2016.11.002

SIMS, C. A. Macroeconomics and reality. **Econometrica**, v. 48, n. 1, p. 1-48, 1980. DOI: 10.2307/1912017

SINGER, H. The distribution of gains between investing and borrowing countries. **The American Economic Review**, v. 40, n. 2, 473-485, 1950.

SOUZA, T. A. VERÍSSIMO, M. P. O papel das commodities para o desempenho exportador brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 40, n. 2, p. 79-94, 2013.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **The Iron Ore Market 2008-2010**. Disponível em: < <http://www.unctad.org/> >. Acesso em: 12 abr. 2019.

VERRÍSSIMO, M. P. FERREIRA J. M. Implicações das exportações de recursos naturais sobre a atividade econômica dos estados da região sudeste no período 2000-2015. **Economia e Desenvolvimento**, v. 15, n. 1, p. 60-79, 2016.

VIEIRA, E. R. XAVIER C. L. O Papel da China no crescimento da economia brasileira: uma análise contrafactual da hipótese do Export-Led Growth. **Economia Aplicada**, v. 21, n. 3, p. 387-415, 2017. DOI: 10.11606/1413-8050/ea112558

ZHOUW, Z. **The Development of Service Economy: a general trend of the changing economy in China**. 1 ed. Heidelberg: Springer, 2015.

