

O MODELO DE
DESENVOLVIMENTO
BRASILEIRO DAS
PRIMEIRAS DÉCADAS
DO SÉCULO XXI

APORTES PARA O DEBATE

Organizadores:
Edemar Rotta
Herton Castiglioni Lopes
Neusa Rossini

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PREFÁCIO	15
 PARTE I – SITUANDO O CENÁRIO NACIONAL E INTERNACIONAL E OS CONDICIONANTES DO MODELO BRASILEIRO	
A TRAJETÓRIA BRASILEIRA DE REFLEXÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A VISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS.....	30
<i>Edemar Rotta</i>	
CRISES FINANCEIRAS EM MINSKY E OS NEOSCHUMPETERIANOS: CONVERGÊNCIA TEÓRICA E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL.....	86
<i>Felipe Micail da Silva Smolski</i>	
<i>Gilson Braz do Amaral</i>	
<i>Herton Castiglioni Lopes</i>	
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS SOBRE AS LIMITAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	118
<i>Andréia Fröhlich Justen</i>	
<i>Mariângela Brum Frota</i>	
NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E TERCEIRIZAÇÃO: DA CENTRALIDADE DA CATEGORIA TRABALHO À FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES.....	141
<i>Ângelo Felipe Zuchetto Ramos</i>	
<i>Josnei Machry Weber</i>	

FINANCIAMENTO EM ESTADOS NEOCORPORATIVISTAS 165

Ivan Jacson Preuss

Jerson Vicente Fontana

**CRISES FINANCEIRAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A
BOLHA ESPECULATIVA JAPONESA DE 1989 E A CRISE DOS ESTADOS
UNIDOS DA AMÉRICA DE 2008..... 183**

Abel Eduardo Auth

Gentil Corazza

Lidiane Kasper

SUBPRIME: A PRIMEIRA CRISE MUNDIAL DO SÉCULO XXI..... 208

Carlos Thomé

Neusa Rossini

**POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO EUROPEU: A NOVA GERAÇÃO DE
POLÍTICAS SOCIAIS COM BASE NA ATIVAÇÃO E COESÃO SOCIAL.. 229**

Ana Sabina Mantey

Laisa Sales Ribeiro

**PARTE II – CARACTERÍSTICAS E MANIFESTAÇÕES DO MODELO
BRASILEIRO: ALGUMAS REFLEXÕES**

**A INOVAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS ENCADEAMENTOS
PRODUTIVOS NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL..... 246**

Aline Barbosa Dias Engelmann

Felipe Ghisleni Freitas

DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL 255

Ana Carla França Ribas Zanini

Cleoci Werle Rockenbach

**O MERCOSUL, O BRASIL E A FAIXA DE FRONTEIRA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL..... 272**

Francisco Angst

Jorge Adalberto Schommer

Letiane Peccin Ristow

Micheli dos Santos

AS NOVAS EMPRESAS ESTATAIS NO CONTEXTO DO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF	290
<i>Carla Inês Dillenburg</i>	
<i>Leandro Alexandre da Silva</i>	
DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL.....	313
<i>Andreia Filianoti Gasparini</i>	
<i>Leandro Godois</i>	
VINTE ANOS DO PRONAF: O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PERÍODO RECENTE E O DESENVOLVIMENTO.....	337
<i>Luís Henrique Teixeira Franqui</i>	
<i>Miriel Carine Giordani</i>	
POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: UM PANORAMA DO INVESTIMENTO NOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	356
<i>Ângela Mattiazzi</i>	
<i>Rodrigo Severo</i>	
ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O COREDE MISSÕES NA DÉCADA DE 2000.....	379
<i>Francisco Angst</i>	
<i>Jorge Adalberto Schommer</i>	
<i>Letiane Peccin Ristow</i>	
<i>Micheli dos Santos</i>	
AUTORES	401

APRESENTAÇÃO

O Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS, *Campus* Cerro Largo, possui em sua Matriz Curricular o componente denominado “Seminário em Desenvolvimento e Políticas Públicas”. Na primeira vez que este componente curricular (CCR) foi ofertado, no primeiro semestre de 2016, apresentou uma proposta, que foi aprovada pelo Colegiado do Curso, cujo tema principal é “análise do modelo de desenvolvimento implantado no Brasil a partir do governo de Luís Inácio Lula da Silva”.

Para impulsionar o estudo selecionou-se o trabalho elaborado no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) denominado “Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro”, organizado por André B. Calixtre, André M. Biancareli e Marcos A. M. Cintra. O texto consta de 16 capítulos, elaborados por diversos pesquisadores conhecidos e renomados no cenário acadêmico brasileiro que abordam temas essenciais no debate atual sobre desenvolvimento e políticas públicas. A partir desses textos os discentes foram instados a preparar uma apresentação, a estudar temas conexos e a elaborar um artigo final, que não repetisse a reflexão do texto de referência, mas avançasse para uma articulação com seus temas de pesquisa e com o cenário regional.

Os estudos foram realizados pelos discentes, de forma que se chegou a 15 artigos finais, agora capítulos deste livro, aos quais se adicionou um artigo inicial, que procura realizar uma retrospectiva histórica da trajetória brasileira dos “modelos” de desenvolvimento e a consequente compreensão das políticas públicas (de forma especial as sociais), a partir do início

do século XX. A intenção deste texto inicial, elaborado pelo professor Edegar Rotta (um dos professores coordenadores do CCR Seminários)¹¹, foi relembrar a trajetória brasileira dos “modelos implantados”, a fim de contextualizar e introduzir o debate principal, que foi o modelo implantado a partir da “Era Lula”, como por muitos passou a ser denominado.

A Parte I do livro contém um conjunto de oito textos que situam o cenário nacional e internacional, assim como os condicionantes do modelo brasileiro. A Parte II é composta por sete textos que realizam reflexões sobre as características e manifestações do modelo brasileiro.

O primeiro texto, portanto, realiza esta retrospectiva histórica, mesmo sabendo das limitações de uma abordagem sintética que procurou focar nas características básicas de cada período, evidenciando que as opções tomadas estiveram sempre ligadas ao jogo de forças que se estabelecia internamente e na sua relação com o cenário internacional. Considera-se que as concepções dominantes, em termos de governo federal, representam as relações de força existentes na sociedade e tendem a orientar as compreensões nas demais esferas da federação, mesmo que diante de suas especificidades e desafios locais e regionais.

O segundo texto, elaborado pelos discentes Felipe Micaíl da Silva Smolski, Gilson Braz do Amaral e pelo professor Herton Castiglioni Lopes, ressalta que o estudo da economia brasileira não pode deixar de observar as questões macroeconômicas. O modelo adotado pelo Brasil após 1999 priorizou três variáveis-chave: o câmbio fluante, o sistema de metas para a inflação e o objetivo de superavit primário. No entanto, esse modelo pouco discute as relações financeiras entre os agentes, bem como o impacto das inovações e das revoluções tecnológicas sobre o desenvolvimento dos países. Por isso, sentiu-se a necessidade de

11 O Componente Curricular (CCR) Seminário em Desenvolvimento e Políticas Públicas foi coordenado pelos professores Edegar Rotta e Herton Castiglioni Lopes e contou com a participação de outros professores do Programa que foram convidados, pelos discentes ou pelos coordenadores, para realizar intervenções pontuais, de acordo com suas temáticas de pesquisa ou de trabalho prioritário na Universidade. Além disso, a participação dos demais docentes do Programa sempre era livre.

trazer para o debate as contribuições de Hyman Minsky sobre a sua Hipótese da Instabilidade Financeira, junto com o subsídio das inovações e rodadas de desenvolvimento, elaboradas por Schumpeter e Carlota Perez, relacionando ambas com os aspectos fundamentais do modelo ortodoxo do tripé macroeconômico, para a estabilidade instalada no caso brasileiro.

O terceiro texto, elaborado pelas discentes Andréia Fröhlich Justen e Mariângela Brum Frota, chama a atenção para o fato de que o processo de planejamento e de construção de políticas públicas, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, apresenta diferenças expressivas, demonstrando que os segundos têm maior tendência a adversidades econômicas, técnicas e culturais do que os primeiros. O texto apresenta apontamentos sobre essa questão, na tentativa de evidenciar os aspectos que corroboram essa diferenciação. Com base na revisão de literatura, traz, primeiramente, uma parte conceitual sobre planejamento e políticas públicas, seguido de algumas considerações sobre suas limitações em países em desenvolvimento, especialmente o caso do Brasil.

O quarto texto, elaborado pelos discentes Ângelo Felipe Zuchetto Ramos e Josnei Machry Weber, ressalta a centralidade da *categoria trabalho* na construção do pensamento sociológico contemporâneo e como, a partir disso, o processo de globalização e rearticulação do modelo capitalista influenciou na divisão social do trabalho, resultando na flexibilização e na terceirização. Na sociedade capitalista, essa flexibilização apresenta-se como uma condição específica, à medida que a produção de mercadorias assume papel central, sofrendo, assim, processo contínuo de especialização e diversificação, o que potencializa, conseqüentemente, a divisão social (e internacional) do trabalho. Essa, portanto, é a realidade do mundo do trabalho que ora se vivencia: intensificação da exploração do trabalhador, desemprego, flexibilização das relações de trabalho, precarização das relações de trabalho, desregulamentação dos direitos trabalhistas, entre tantos outros aspectos nefastos dessa dura realidade que assola a classe

operária e que acaba por provocar a exclusão social de uma crescente massa de trabalhadores.

O quinto texto, elaborado pelos discentes Ivan Jacson Preuss e Jerson Vicente Fontana, reflete a busca do Brasil pela independência financeira a fim de que possa entrar em rota sustentada de desenvolvimento socioeconômico. Referencia-se no texto “Financiamento Interno de Longo Prazo”, de Fernando Nogueira da Costa (2014b), e dialoga com outros autores para debater sobre o financiamento interno de longo prazo da economia brasileira. Aborda alguns aspectos históricos das últimas décadas na economia e reflete sobre quais podem ser as fontes financiadoras e como seriam formuladas as políticas para o setor.

O sexto texto, produzido pelos discentes Abel Eduardo Auth e Lidiane Kasper, em parceria com o professor Gentil Corazza, analisa as experiências japonesa e norte-americana no contexto das transformações do sistema financeiro global, pós-colapso da bolha especulativa. Entende-se que estas duas “bolhas especulativas” foram as mais marcantes da economia mundial, a partir dos anos 1980. A primeira está relacionada aos mercados de ações e de imóveis no Japão e seus efeitos ficaram basicamente restritos à economia deste país. Já a segunda, que detonou a crise de 2008 nos Estados Unidos, se deu com o estouro de uma bolha imobiliária no mercado de ações, mas seus reflexos, além de afetarem fortemente a economia e os bancos dos Estados Unidos, também se disseminaram para os demais mercados, como foi o caso da economia europeia e, também, do Brasil.

O sétimo texto, produzido pelos discentes Carlos Thomé e Neusa Rossini, volta seu foco para o estudo da crise dos *subprimes*, desencadeada em 2008, nos Estados Unidos. Considerada a mais severa desde o fim da II Guerra Mundial, por sua intensidade e durabilidade, impactou a economia mundial, repercutindo em questões sociais, financeiras e produtivas. Muito mais que uma crise provocada pelo setor imobiliário ou pelas inovações tecnológicas ou financeiras, autores brasileiros a embasam a partir de um novo ideário implantado com o rompimento do Acordo

de Bretton Woods, em 1971. Este estudo bibliográfico reúne as causas que contribuíram para desencadear a crise de 2008, com uma leitura que vai além do que se convencionou na literatura, trazendo também apontamentos de estudiosos das tendências observadas, para os quais os novos rumos podem estar convergindo. As aspirações do mercado para o aumento incessante dos lucros e a quebra do *Lehman Brothers*, em 2008, evidenciou a proporção dos riscos assumidos em negociações financeiras no sistema capitalista neoliberal, em que o Estado passa a ser diminuído sob a justificativa de que os mercados são eficientes e autorreguláveis. Os esforços para compreender como acontecimentos macroeconômicos se desencadeiam juntam-se ao exercício de reflexão de como a economia de um país pode ser afetada por eventos externos (a exemplo desta crise, que gerou desemprego, incertezas, perdas e pânico mundial) e nos ajudam a entender como a autonomia dos mercados financeiros, que, ao agirem sem cautela, podem afetar estruturalmente países.

O oitavo texto, elaborado pelas discentes Ana Sabina Mantey e Laisa Sales Ribeiro, aborda a nova geração de políticas sociais criadas pela Comunidade Europeia, a partir do processo de integração da União Europeia. A partir de pesquisa bibliográfica e documental, apresentam-se considerações sobre a nova geração de políticas sociais europeias, com base nas concepções do *workfare*, da ativação e da coesão social. Tais concepções preocupam-se em demasia com o emprego, creditando somente a ele a possibilidade de inclusão social e tornando a empregabilidade um atributo pessoal que, muitas vezes, pode comprometer uma visão mais complexa do problema.

O nono texto abre a Parte II do livro, que traz reflexões sobre as características e manifestações do modelo brasileiro. O texto, que foi produzido pelos discentes Aline Barbosa Dias Engelmann e Felipe Ghisleni Freitas, reflete sobre a estratégia brasileira, durante o governo Lula, de utilizar a inovação e o fortalecimento dos encadeamentos produtivos como meios capazes de alavancar o desenvolvimento. O texto referencia-se nas

reflexões de Bielschowsky (2014), procurando elucidar o conceito teórico desses fatores, bem como verificar sua utilização no desenvolvimento brasileiro. As reflexões feitas neste capítulo reafirmam a importância da inovação e do fortalecimento das cadeias produtivas, entretanto também destacam a necessidade de novos investimentos capazes de fortalecer o desenvolvimento nacional.

O décimo texto, elaborado pelas discentes Ana Carla França Ribas Zanini e Cleoci Werle Rockenbach, trata da problemática da desigualdade e da pobreza no Brasil, trazendo a abordagem de diversos autores que apresentam as causas desse problema e apontam caminhos para sua superação. Entre as causas da desigualdade e da pobreza são apontados o modelo econômico concentrador e excludente, o livre mercado, a enorme diversidade étnica e cultural brasileira, o nível educacional, os salários, as aposentadorias e pensões dos funcionários públicos e, por fim, apresenta-se a visão de Meneghetti (2004), para quem as raízes da pobreza estão no próprio sistema que enaltece, valoriza e gratifica os pobres, tornando-os dependentes da sociedade. Os caminhos para a superação do problema, conforme os autores, são diversos. Destaca-se o papel do Estado e da sociedade, no sentido de oportunizar a cada cidadão experiências de desenvolvimento de capacidades que possibilitem a geração de renda e a superação da pobreza.

O décimo primeiro texto, elaborado pelos discentes, Francisco Angst, Jorge Adalberto Schommer, Letiane Peccin Ristow e Micheli dos Santos, reflete sobre o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), enquanto espaço de fortalecimento das relações entre os países-membros, diante do crescente processo de megaintegrações regionais ao redor do globo. Após 25 anos do seu marco de fundação, através da assinatura do Tratado de Assunção, faz-se necessário averiguar o quê, ao longo desta história, já se firmou nesse processo e como o Brasil tem desempenhado seu papel perante os países-membros e a comunidade internacional. Para além disso, dada a dimensão e diversidade do território brasileiro, não se pode deixar de

fazer uma análise como os estados se portam nesse processo e, para isso, o trabalho aborda a integração da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e Uruguai, países que são membros do bloco.

O décimo segundo texto, produzido pelos discentes Carla Inês Dillenburger e Leandro Alexandre da Silva, visa compreender a criação e manutenção de algumas empresas estatais, estratégicas no decorrer do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, entre os anos de 2011 e 2014. Busca-se compreender o surgimento e desenvolvimento do fenômeno do estado empresário, bem como oferecer um breve conceito e uma breve história sobre a empresa estatal no Brasil. A título de objeto de análise escolheram-se duas empresas estatais atuantes em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país: a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), na área de planejamento e logística; e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), na área de microeletrônica e semicondutores. Compreender a atuação dessas estatais exige entender a lógica do modelo de atuação estatal adotada pelo Governo Dilma Rousseff, modelo que se pautou no fortalecimento da atuação do Estado, inclusive como empreendedor e, nesse ponto, se constituiu na continuidade do último governo de Luís Inácio Lula da Silva. Outro aspecto de destaque foi a intenção do Governo Dilma de levar o Estado a empreender em áreas nas quais historicamente existem “nós” que atravancam o desenvolvimento brasileiro. Por diversos motivos a iniciativa privada não conseguiu ocupar essas áreas, gerando um déficit de investimento nos setores de planejamento e logística e desenvolvimento de tecnologia microeletrônica.

O décimo terceiro texto, elaborado pelos discentes Andreia Filianoti Gasparini e Leandro Godóis, analisa em que medida o fundamentalismo do superavit primário afeta a concretização dos direitos fundamentais sociais. A hipótese que serve de norte à análise é a de que o Estado brasileiro está estruturado para propiciar lucro ao capital financeiro e não para garantir a concretização dos direitos fundamentais sociais previstos na Constituição Federal de 1988. Para tanto, sob uma perspectiva de

prioridade econômica e fiscal, buscou-se mensurar o impacto das despesas com o serviço e o refinanciamento da dívida pública no Orçamento Geral da União, confrontando-as com os gastos em saúde, educação e assistência social. A conclusão possível é a de que, independentemente da concepção ideológica do governo, o Estado brasileiro se encontra capturado pelo capital financeiro, prejudicando seriamente a concretização dos direitos fundamentais sociais. O objetivo é incitar o debate sobre a dívida pública brasileira a partir de um enfoque interdisciplinar, demonstrando, a partir de elementos econômicos e fiscais, o descumprimento do compromisso social estatuído na Constituição Federal.

O décimo quarto texto, elaborado pelos discentes Luís Henrique Teixeira Franqui e Miriel Carine Giordani, reflete sobre o crescimento do segmento agropecuário brasileiro, com ênfase na agricultura familiar na década de 2000. Analisa a questão do crédito rural, principalmente o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), política agrícola que acaba de completar 20 anos, e os desdobramentos decorrentes desse modelo de financiamento no desenvolvimento econômico e social dos pequenos produtores rurais, em regime de economia familiar. Busca identificar possíveis relações entre as políticas públicas dirigidas à agricultura familiar e a melhoria nas condições de vida no campo, entendendo o PRONAF enquanto instrumento de inclusão social, gerador de renda e emprego, indo ao encontro da premissa determinada quando de sua criação, que é promover o desenvolvimento sustentável dos agricultores familiares.

O décimo quinto texto, elaborado pelos discentes Ângela Mattiazzi e Rodrigo Severo, destaca que um dos maiores desafios da Administração Pública, em especial a municipal, é promover políticas públicas que cumpram o papel do Estado como instituição comprometida com o bem comum. Nessa direção, o capítulo visa compreender, a partir dos dados de investimento dos municípios, que prioridades as políticas municipais de emprego, trabalho e renda possuem diante das demais políticas públicas.

Inicia apresentando as características do processo de concepção, aprovação e implementação de políticas públicas, bem como sua importância para o gerenciamento dos processos. Ao longo do texto, são evidenciadas a esfera pública municipal e as políticas geradas nesse espaço, direcionando para a importância da promoção de políticas que contemplem o mercado de trabalho. Metodologicamente foram utilizados dados secundários, coligidos dos PPAs e balanços contábeis dos municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, no período de 1991 a 2000. E para apurar a prioridade utilizaram-se os balanços contábeis do período de 1991, 2000 e 2010. O texto conclui que as políticas de emprego, trabalho e renda ainda são muito incipientes no âmbito municipal, em razão dos baixos investimentos nesse tipo de políticas, embora se verifique o papel importante dessas políticas no mercado de trabalho nos municípios.

O décimo sexto texto, elaborado pelos discentes Jorge Adalberto Schommer, Letiane Peccin Ristow, Micheli dos Santos e Francisco Angst, realiza uma análise socioeconômica dos municípios que fazem parte do COREDE Missões, no contexto das políticas desenvolvimentistas nacionais da década de 2000. Década caracterizada por uma série de políticas públicas em nível nacional que proporcionaram mudanças socioeconômicas com crescimento econômico e distribuição de renda e que foram caracterizadas por alguns autores como desenvolvimentistas. Para a elaboração do texto utilizaram-se os dados do Produto Interno Bruto (PIB) e do Valor Adicionado Bruto (VAB), dos segmentos agropecuária, indústria, administração pública e serviços, no período de 2000 a 2010. Para o estudo da distribuição de renda, utilizaram-se como referência o Índice de Gini e a evolução dos percentuais da população em situação de pobreza e em extrema pobreza. Por fim, analisou-se o comportamento do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal no período. Através das análises realizadas, verificou-se que as políticas desenvolvimentistas não resultaram em mudanças significativas nas estruturas produtivas e econômicas dos municípios, mas, nessa análise preliminar, constatou-se que

houve crescimento econômico, melhor distribuição de renda e melhorias nas condições de vida da população dos municípios do COREDE Missões.

PREFÁCIO

De uma maneira ou de outra, nas universidades, principalmente nos programas de formação em nível de Pós-Graduação, a produção de conhecimento materializa-se no estreitamento das relações entre professores e alunos e/ou orientadores e orientandos. Isto porque, ao longo do processo de construção de conhecimentos, as aproximações vão desde os aspectos técnico-científicos até os emocionais e, ao final, normalmente resultam em uma afetuosa relação de amizade, admiração e respeito.

Assim sendo, não me restam dúvidas de que foi essa regra que impulsionou a motivação do Edemar Rotta, dos professores e dos discentes autores desta publicação à formulação do convite para que eu escrevesse o prefácio de seu livro “O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do Século XXI: aportes para o debate”. Indo por esta linha de raciocínio, o Edemar e seu grupo, por certo, foram generosos, porém pouco prudentes. Generosos porque, mais do que ninguém, sabem que, no Brasil atual, aos velhos professores pouco resta senão o reconhecimento de seus pares e ex-alunos. Pouco prudentes porque, envolvido por uma agenda pessoal e profissional bastante atribulada, eu poderia dedicar pouco tempo e, por consequência, não atender suas expectativas no desempenho da missão. Assim, investido desta consideração e restringido por minhas limitações de tempo, procurei me empenhar na execução de um texto que atendesse ao propósito de um prefácio de um livro tão rico em conteúdo.

A literatura de história, ciência política, economia e das demais ciências da área de sociais aplicadas tem registrado volume expressivo de estudos e análises sobre o processo histórico de evolução do modo de produção capitalista, bem como da economia brasileira. Dessa literatura se observa a ocorrência de alterações no ordenamento e na dinâmica do modo de produção capitalista à medida que ele se desenvolve. Um primeiro exemplo dessa manifestação é o que ocorre a partir do momento em que as bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos teóricos do liberalismo econômico passa a mostrar sinais de esgotamento. Tal ocorrência se apresentou nos primeiros decênios do século XX, ocasião na qual o livre jogo das forças de mercado não mais se manifestou com eficácia para o funcionamento do mercado na lógica do capitalismo de livre mercado (HOBBSBAWN, 1995).

Esse esgotamento foi decorrente de processos político-econômicos, como o crescimento do movimento operário – que passou a ocupar espaços políticos importantes, forçando a burguesia empresarial a reconhecer direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos para os diferentes segmentos do operariado – e a concentração e centralização do capital – que desmontou a utopia liberal do indivíduo empresário, orientado por sentimentos morais.

O reconhecimento desse esgotamento de orientação liberal clássica, que demarca os limites do livre mercado, teve como seu maior expoente o economista inglês John Maynard Keynes, que questionou alguns dos pressupostos clássicos e neoclássicos da teoria econômica e para o qual não havia mais espaço para a autorregulação do mercado. Na perspectiva de Keynes, a economia é uma ciência moral, não natural, e, sendo assim, ele considerava insuficiente a Lei de Say, Lei dos Mercados, segundo a qual a oferta cria sua própria demanda. Provavelmente a grande mudança no pensamento econômico trazida por Keynes foi mostrar teoricamente que o Estado tinha legitimidade para intervir nas atividades produtivas e sociais e na regulamentação do mercado (REIS, 1997).

É de fundamental importância destacar alguns detalhes do cenário de crise no qual as ideias de Keynes vão ter espaço e concretizar-se como uma nova alternativa de pensamento teórico econômico. Pois bem, o contexto econômico dos anos 1920 mostrava: um mercado liderado por poderosos monopólios e oligopólios; dado o porte, a criação de empresas passa a depender de um significativo volume de capitais; uma expressiva proliferação de créditos, fato que acentua a articulação entre o capital financeiro e o industrial. Isso mostra que “A concorrência intercapitalista feroz entre grandes empresas de base nacional ultrapassou as fronteiras e se transformou em confronto aberto” (BEHRING, 2000, p. 25).

Por outro lado, não foi somente com as guerras que as elites políticas e econômicas passaram a reconhecer os limites do mercado, mas também com a crise de 1929¹. Na sequência, o período Pós-Segunda Grande Guerra Mundial é marcado por uma ampla expansão da economia capitalista sob a liderança do capital industrial articulado com o modelo de organização do trabalho taylorista/fordista, que resultou em ganhos de produtividade por um lado e, por outro, em um reconhecimento do poder sindical da classe operária.

Nesse período, o Estado, já fundamentado no referencial teórico keynesiano, teve o papel de impulsionador do crescimento econômico, canalizando o fundo público para o financiamento do capital e para a reprodução da força de trabalho, embasado na lógica de que, para impulsionar a produção, há necessidade de ampliar mercados e preservar um certo poder aquisitivo da população, a fim de viabilizar o consumo de mercadorias e dinamizar a economia. Assim, no cerne das ideias de Keynes está a intervenção estatal por meio de um conjunto de medidas anticíclicas.

1 “Crise de 1929/33 – Esse período também é conhecido como Grande Depressão. Foi a maior crise econômica mundial do capitalismo até aquele momento. Uma crise que se iniciou no sistema financeiro americano, a partir do dia 24 de outubro de 1929, quando a história registra o primeiro dia de pânico na Bolsa de Nova York. A crise se alastrou pelo mundo, reduzindo o comércio internacional a um terço do que era até então. Com ela instaurou-se a desconfiança de que os pressupostos do liberalismo econômico poderiam estar errados.” (SANDRONI apud BEHRING, 2000, p. 25).

É nesse contexto que as políticas sociais públicas passam a ter expressão. Num primeiro momento, as formulações e as implantações passam a ocorrer nos países desenvolvidos e, posteriormente, proliferam-se nos países em desenvolvimento. Assim, de um modo geral, a implementação dessas políticas tem início no contexto do capitalismo monopolista estatal – como meio de enfrentamento da questão social, buscando combinar o atendimento de necessidades decorrentes das demandas do desenvolvimento capitalista e as pressões de lutas de classes.

O capitalismo, no início do século XX, passou por profundas modificações no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica, que se refletiram nas estruturas sociais e nas instâncias políticas das sociedades envolvidas. Nesse período histórico, o mercado capitalista concorrencial foi substituído pelo mercado capitalista de monopólios e oligopólios, sendo que muitos desses monopólios eram estatais.

A constituição da organização monopólica tinha como objetivo primeiro² “o acréscimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados” (NETTO, 1992, p. 16). Nessa organização, o sistema bancário e creditício também redimensionou seu papel econômico-financeiro, bem como comportou níveis e formas diferenciados, que iam desde acordos de cavalheiros à fusão de empresas.

A intervenção estatal mudou funcional e estruturalmente no capitalismo monopolista. Anteriormente a esse advento, o Estado atuava como zeloso guardião das condições externas da produção capitalista. Somente ia além da fronteira de garantidor da propriedade privada e dos meios de

2 A organização monopólica para além de seu objetivo principal, introduz na dinâmica da economia capitalista um leque de fenômenos “(a) os preços das mercadorias (e serviços) produzidas pelos monopólios tendem a crescer progressivamente; (b) as taxas de lucros tendem a ser mais altas nos setores monopolizados; (c) a taxa de acumulação se eleva, acentuando a tendência descendente da taxa média de lucro (MANDEL apud NETTO, 1992) e a tendência ao subconsumo; (d) o investimento se concentra nos setores de maior concorrência, uma vez que a inversão nos monopolizados torna-se progressivamente mais difícil (logo, a taxa de lucro que determina a opção do investimento se reduz); (e) cresce a tendência a economizar trabalho “vivo”, com a introdução de novas tecnologias; (f) os custos de venda sobem, com um sistema de distribuição e apoio hipertrofiado – o que, por outra parte, diminui os lucros adicionais dos monopólios e aumenta o contingente de consumidores improdutivos (contra-arrestando, pois, a tendência ao subconsumo)” (NETTO, 1992, p. 16-17).

produção em situações precisas – em que era necessária uma intervenção emergencial, episódica ou pontual. Nesse período, entretanto, essa intervenção fazia parte da organização e da dinâmica econômica de forma contínua e sistemática.

A necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado decorre primariamente [...], da demanda que o capitalismo monopolista tem de um vetor extra econômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos. O eixo da intervenção estatal na idade do monopólio é direcionado para garantir os superlucros dos monopólios – e, para tanto, como poder político e econômico, o Estado desempenha uma multiplicidade de funções (NETTO, 1992, p. 21).

Dentre as funções econômicas que o Estado desempenha, existem as diretas e as indiretas. Como funções econômicas diretas “[...] a sua inserção como empresário nos setores básicos não rentáveis, [...] a assunção do controle de empresas capitalistas em dificuldade, [...] a entrega aos monopólios de complexos construídos com fundos públicos, os subsídios imediatos aos monopólios e a garantia explícita de lucro pelo Estado” (NETTO, 1992, p. 21). Quanto às funções indiretas, destacam-se “[...] as encomendas/compras do Estado aos grupos monopolistas, [...] os investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura, a preparação institucional da força de trabalho requerida pelos monopólios e [...] os gastos com investigação e pesquisa [...]” (NETTO, 1992, p. 21-22).

A relação do Estado com os proprietários de fatores de produção, no capitalismo monopolista, dá-se de forma a proporcionar as condições necessárias à acumulação e à valorização do capital. Para exercer esse papel, o Estado deve legitimar-se politicamente, incorporando outros protagonistas sociopolíticos. Isso serve como base de sustentação e de legitimação sociopolítica, mediante a generalização e a institucionalização de direitos e garantias cívicas e sociais, permitindo-lhe organizar um consenso que assegure seu desempenho.

No tocante à exploração da força de trabalho, também chamam atenção as diferenciações entre o capitalismo concorrencial e o capitalismo monopolista. No primeiro, a intervenção do Estado sobre as sequelas da exploração da força de trabalho respondia básica e coercitivamente às lutas dos trabalhadores explorados ou à necessidade de preservar o conjunto de relações pertinentes à propriedade privada como um todo. No capitalismo monopolista, todavia, a preservação e o controle contínuos da força de trabalho, ocupada e excedente, passam a ser função prioritária do Estado, que começa a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e a sua alocação frente às necessidades e aos projetos do mercado.

A transição ao capitalismo monopolista ocorreu paralelamente a um aumento da organização das lutas do proletariado e do conjunto dos trabalhadores. “[...] as demandas econômico-sociais e políticas imediatas postas por todo este processo reivindicativo e organizativo macroscópico não vulnerabilizaram a modelagem da ordem econômica do monopólio, ainda que a tenham condicionado em medida considerável [...]” (NETTO, 1992, p. 23).

O capitalismo monopolista, em função de sua dinâmica e de suas contradições, cria condições que fazem com que o Estado por ele capturado, ao buscar legitimação política, responda positivamente às demandas das classes subalternas, atendendo a interesses e a reivindicações imediatas. Nesse processo, há tensionamentos pelas exigências da ordem monopólica e também pelos conflitos que ela dinamiza em toda a sociedade.

No capitalismo monopolista, a funcionalidade essencial da política social do Estado se expressa nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ativa, o que se dá mediante a regulamentação das relações capitalistas com trabalhadores, através do sistema de seguro social.

Sendo assim, a importância das políticas sociais é notável, no sentido de assegurar as condições necessárias ao desenvolvimento, e, em nível

político, elas atuam como um vigoroso suporte da ordem sociopolítica, oferecendo respaldo efetivo à imagem do Estado como social, como mediador de interesses conflitantes.

Quando a regulação por parte do Estado atende aos interesses do trabalho, interferindo, de certa forma, nas demais ações reguladoras em benefício do capital, aceleram-se as reclamações dos capitalistas. Nos momentos de crise fiscal, quando aumentam as demandas sobre o orçamento público e há diminuição de recursos para serem investidos, as disputas em torno do destino dos recursos públicos torna-se cada vez mais acirrada.

É nesse contexto que começa a surgir uma reação histórica e política ao keynesianismo e ao Estado de Bem-Estar:

[...] inicia-se a reinvenção do liberalismo promovida pelos neoliberais no final dos anos 70 e 80, expandindo-se na década de 90, em todo o mundo. Em 1944, Friedrich Von Hayek [...] afirmava que a limitação dos mecanismos de mercado pelo Estado ameaçava a liberdade econômica e política (ANDERSON apud SADER; GENTILI, 1995, p. 8).

Os argumentos em defesa de um capitalismo livre de regras emergiram no período de crescimento mais rápido do capitalismo, no intervencionismo estatal – período que vai de 1945 até o final dos anos 60. A argumentação de Hayek e de seus seguidores era de que o novo igualitarismo, promovido pelo Estado de Bem-Estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, a qual estava ligada diretamente à prosperidade de todos. As teses do neoliberalismo ficaram repousando nos livros durante 20 anos.

O final dos anos 60 e o início dos anos 70 trouxeram consigo o fenômeno de estagflação para o conjunto dos países capitalistas, que experimentaram uma nova situação: baixas taxas de crescimento, com altas taxas de inflação. Nesse momento, entraram em cena os paradigmas teóricos neoliberais, que atribuem à crise, dentre outros elementos, o poder

excessivo dos sindicatos e o movimento operário, os quais haviam corroído as bases da acumulação capitalista com suas reivindicações salariais e os gastos sociais do Estado, o que desencadeava a destruição dos lucros das empresas e a inflação (SADER; GENTILI, 1995).

Na realidade brasileira a luta pela democratização e pela ampliação de direitos está associada à construção democrática do Estado e da sociedade. Essa dinâmica se insere nos processos econômicos e sociais ligados, por exemplo, à crise brasileira da década de 80.

[...] entendemos a crise brasileira como expressão particular de uma crise de natureza mais geral do capitalismo, cujos traços particularizantes são dados pelos modos e formas da inserção do Brasil na ordem capitalista mundial, consideradas as características históricas da formação econômica e social brasileira; isto é, sua base econômico-produtiva, a constituição das classes sociais e do Estado (FERNANDES, 1995, p. 23).

Tendo como referência as mudanças que ocorreram a partir da desagregação do Estado autoritário no Brasil, percebe-se a interpenetração de duas dinâmicas societárias que explicam a crise iniciada nos anos 1970 e sua expansão nos anos 1980: as complexas mediações de elementos políticos – determinados pela crise do autoritarismo – e os determinantes econômico-sociais. No Brasil, a crise do Estado desenvolvimentista e o ressurgimento do paradigma teórico neoliberal estão ligados ao Consenso de Washington e têm reflexos na crise do modelo nacional desenvolvimentista, diante da emergência de reorganização do capitalismo em escala mundial, que demanda que os países considerados de Terceiro Mundo cumpram as exigências das determinações oriundas da nova ordem mundial.

O objetivo do encontro denominado informalmente de Consenso de Washington era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da América Latina. Nessa avaliação, houve ampla concordância sobre a importância de haver reformas na região, e

ratificou-se a proposta neoliberal que as organizações financeiras internacionais vinham recomendando como condição para conceder cooperações financeiras externas, bilaterais ou multilaterais. No encontro foi registrado, com aprovação, o grau de efetivação das políticas já recomendadas, em diferentes momentos, por diferentes agências.

A mensagem neoliberal que o Consenso de Washington registraria vinha sendo transmitida, vigorosamente, a partir do começo da Administração Reagan nos Estados Unidos, com muita competência e fartos recursos humanos e financeiros, por meio de agências internacionais e do Governo norte-americano. Acabaria cabalmente absorvida por substancial parcela das elites políticas, empresariais e intelectuais da região, como sinônimo de modernidade, passando seu receituário a fazer parte do discurso e da ação dessas elites, como se de sua iniciativa e de seu interesse fosse (BATISTA, 1994, p. 100).

Isso foi encaminhado de tal forma que, aparentemente, a grave crise econômica que enfrentava a América Latina não tinha raízes externas, devendo-se apenas a fatores internos, às equivocadas políticas nacionalistas adotadas e às formas autoritárias de governo nelas disseminadas, passando a impressão de que a solução residiria em reformas neoliberais.

As ideias neoliberais tiveram um *marketing* tão bem-feito que, além de serem identificadas com a modernidade, permitiram incluir, no Consenso de Washington, a afirmativa de que as reformas realizadas na América Latina se deram pela capacidade de visão, de iniciativa e de coragem dos seus novos líderes.

As discussões sobre a crise do Estado tornaram-se públicas, sendo veiculadas nos meios de comunicação, e se passou a admitir abertamente a tese da falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e a conveniência de transferir-se a responsabilidade a organismos internacionais, o que levou, então “[...] a [se] admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo

essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal” (BATISTA, 1994, p. 105).

No Consenso de Washington, a democracia e a economia de mercado estavam presentes como objetivos que se complementam e se reforçam, porém “[...] revela-se implicitamente a inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico” (BATISTA, 1994, p. 105). A democracia não estava colocada como um meio para chegar ao desenvolvimento econômico e social, mas como um subproduto do neoliberalismo econômico.

As expressões da questão social, como educação, saúde, distribuição de renda e eliminação da pobreza, não foram tratadas no encontro, pois eram vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Diante disso,

[...] deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho, um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas (BATISTA, 1994, p. 108).

Preocupada com a possibilidade de perder o controle do processo de reformas na América Latina, a burocracia internacional, sediada em Washington, passou a considerar conveniente incorporar novos elementos de natureza política e social aos de ordem econômica. Foi isso que levou o Banco Mundial a dedicar o seu *World Economic Report* de 1990 exclusivamente ao tema da miséria no Terceiro Mundo.

Nas palavras do ex-diretor do Centro para o Desenvolvimento da OCDE e atual assessor da Presidência do BID [Louis Emmerij], para levar a cabo as reformas sociais de que necessita a América Latina, não se voltaria, porém, a confiar no Estado. Muito pelo contrário. Tratar-se-ia de descentralizar ao máximo o setor público, pela municipalização dos recursos oficiais e pela mobilização das organizações não-governamentais, sabidamente estrangeiras em sua maioria. [Ele sustenta ainda que], para garantir a governabilidade e as reformas liberais, seria necessário, nada menos, nada mais, que ‘desagregar o Estado’. Esta seria, na sua opinião, a única maneira

de superar as burocracias nacionais, entendidas como obstáculo por excelência à modernidade [...] (BATISTA, 1994, p. 109).

As áreas abrangidas pela avaliação realizada no Consenso de Washington foram: “1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulamentação; 10. Propriedade intelectual” (BATISTA, 1994, p. 118).

Essas propostas convergem para dois objetivos básicos: “[...] de um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco” (BATISTA, 1994, p. 119). Isso tudo regulado pelo princípio da soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas internas e externas.

Nessa perspectiva, a América Latina converteu-se em um grande laboratório em que as burocracias internacionais, baseadas no Consenso de Washington, testam, em nome de uma pretensa modernidade, teorias e doutrinas que não têm ressonância nos próprios países desenvolvidos onde procuram inspiração.

O paradigma teórico neoliberal tem como receita para sair da crise as seguintes proposições básicas: manter um Estado forte, a fim de romper com o poder dos sindicatos e controlar a moeda, contudo mínimo nos gastos sociais e nas regulamentações econômicas; buscar permanentemente a estabilidade monetária como meta suprema do governo; praticar forte disciplina orçamentária contendo gastos sociais e restaurando a taxa *natural* de desemprego, traduzindo-se em desemprego estrutural³; efetivar reforma fiscal, reduzindo impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre

3 Desemprego estrutural – Origina-se de mudanças na tecnologia de produção ou nos padrões de demanda dos consumidores. Em ambos os casos, um grande número de trabalhadores fica em situação de desemprego, enquanto uma minoria especializada é beneficiada (SANDRONI apud BEHRING, 2000, p. 90). Considerando a corrida tecnológica permanente que demarca esse período do capitalismo, o desemprego estrutural torna-se um componente da vida contemporânea (BEHRING, 2000, p. 35).

as rendas; aumentar a desigualdade; efetivar desmonte dos direitos sociais, com quebra da vinculação entre a política social e os direitos – parte do pacto político do Estado de Bem-Estar.

Da crise global que atinge a sociedade capitalista contemporânea resultam movimentos importantes, como a reestruturação produtiva e a globalização das economias e dos mercados. Esses movimentos rebatem diretamente as formas de regulação do Welfare State, principalmente nos países que mais avançaram na implantação de sistemas de seguridade social.

A globalização do capital e dos mercados trouxe fortes repercussões aos países do Terceiro Mundo, em especial àqueles que possuem um complexo parque industrial em consolidação, como é o caso do Brasil.

De fato, desde o início da formulação de políticas econômicas fundamentadas no recorte teórico neoliberal, verifica-se, do ponto de vista social, o crescimento da pobreza, do desemprego e da exclusão social, ao mesmo tempo em que há uma imensa concentração de renda e riqueza no mundo (BERING, 2000). Já do ponto de vista político, o que se constata é o esvaziamento das instituições democráticas como reflexo de uma lógica economicista, autoritária e tecnocrática, assumida pelos Poderes Executivos, e, no campo da cultura, constata-se o aprofundamento do individualismo, do consumismo e do pensamento único.

Com a aceleração do conjunto do processo de produção/reprodução capitalista, acontece o aumento do desemprego, que se configura em desemprego estrutural. O crescimento do setor de serviços absorveu parte dessa mão de obra, entretanto, em proporção ao número de trabalhadores que perderam seu emprego, essa absorção torna-se insuficiente.

Na crise de superprodução, poderia haver reações em cadeia, mas elas foram amortecidas pelo seguro-desemprego, que não permite que caia bruscamente o consumo nos períodos de desemprego estrutural. Apenas o respaldada seguridade social não assegura, todavia, o efeito anticíclico.

Ao longo desta reflexão, buscou-se demonstrar que a política social brasileira ocupa posição residual no contexto da formulação da política

econômica a partir do período histórico de vigência do modo de organização do trabalho fordista e com o modelo de desenvolvimento keynesiano. Percebe-se, também, que o significado da política social não pode ser analisado nem exclusivamente pela sua inserção objetiva no mundo do capital, nem apenas pela luta de interesses dos sujeitos que se movem na definição de tal ou qual política, mas, historicamente, pela relação desses processos na totalidade. O entendimento da luta no terreno do Estado – espaço contraditório, mas com hegemonia do capital – requer clareza sobre as múltiplas determinações que integram o processo de definição das políticas sociais, o que pressupõe qualificação teórica, ético-política e técnica.

Assim, nesse contexto, com a efetivação de políticas que resultam em possibilidades políticas, econômicas e públicas segregadas, a questão social coloca-se como objeto de políticas sociais. Portanto, é através da política social que o Estado, no capitalismo, procura administrar as expressões da questão social, buscando atender às demandas. Os reflexos da questão social – a fome, o desemprego, etc. – são recortados como sendo problemáticas particulares e dessa forma enfrentados.

É nesse contexto de transformações societárias, portanto, que as contribuições deste livro se fazem presentes, pois, ao reunir diferentes temas com abordagens tanto históricas, econômicas e sociais, o conjunto adquire uma significativa importância acadêmica e social. Acadêmica na medida em que permite mostrar a relevância dada pela academia às temáticas econômicas e sociais da contemporaneidade. E social na perspectiva da criação e do desenvolvimento dos diferentes temas, tendo a vigorosa participação de discentes e docentes.

Por fim, espero ter atendido às expectativas do Edemar e de sua trupe de autores, discentes e docentes, que me confiaram a honraria de prefiar este livro.

Porto Alegre, abril de 2017.

*Carlos Nelson dos Reis, Doutor em Economia.
Professor Titular Permanente do PPGSS/PUCRS.*

REFERÊNCIAS

BATISTA, Paulo Nogueira. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: LIMA SOBRINHO, Barbosa et al. **Em defesa dos interesses nacionais**: desinformação e alienação do patrimônio público. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania**. Capacitação em Serviço Social e Política social. Módulo 3. Brasília: UNB, 2000.

FERNANDES, Ana Elizabete da. **Cultura da crise e seguridade social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileiros anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

HOSBSBAWN, Eric J. **Era dos Extremos**: o breve século XX 1914-1991. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo Monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 1992.

REIS, Carlos Nelson dos. A Relação Estado Sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. Análise. **Revista da Faculdade de Ciências Políticas e Econômicas**, v. 8, n. 2. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. (Org.) **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

PARTE I

SITUANDO O CENÁRIO
NACIONAL E INTERNACIONAL
E OS CONDICIONANTES
DO MODELO BRASILEIRO

A TRAJETÓRIA BRASILEIRA DE REFLEXÃO SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E A VISÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

Edemar Rotta

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto introdutório é fazer uma retrospectiva histórica de como se tem tratado, no Brasil, o tema do desenvolvimento regional e das políticas públicas sociais, especialmente na esfera do governo federal. Tem-se presente que as concepções dominantes em termos de governo federal representam as relações de força existentes na sociedade e tendem a orientar as compreensões nas demais esferas da federação. Também há ciência dos limites desta abordagem, até mesmo diante da imensidão da pretensão estabelecida. Porém, ela torna-se importante para situar o tema dos demais capítulos deste livro que visam analisar o “modelo de desenvolvimento” adotado no Brasil a partir do início da década de 2000, com a ascensão ao governo federal de forças políticas de centro-esquerda, a partir da gestão de Luís Inácio Lula da Silva.

O Brasil é um país de dimensões continentais e que apresenta uma diversidade muito grande em termos de ocupação do território e de organização de formações sociais específicas. Essa diversidade se fez presente, de forma intensa, nos embates em torno da construção do projeto de Nação, decorrente do processo de independência, acompanhou o período

imperial e se renovou na discussão da República. Foi um embate marcado por movimentos revolucionários regionais, debates parlamentares acalorados e a produção de uma vasta literatura de caráter regional (IANNI, 1994).

O texto aqui proposto centra seu foco na trajetória brasileira a partir do século XX, especialmente pelo fato de seu início ser compreendido como o momento no qual a temática regional alcança dimensão nacional. A crise do modelo agrário exportador e a necessidade de sua redefinição exigem que o Brasil seja pensado em sua organização nacional para além de uma simples soma ou aglutinação de diversas regiões com características próprias e até mesmo autônomas, que se uniam em uma federação pouco consistente e articulada.

O texto é organizado em seis partes. A primeira busca situar a crise do modelo agrário exportador e evidenciar como a temática regional é alçada à dimensão de um dos grandes desafios postos à Nação brasileira, na construção de um projeto de desenvolvimento. A segunda visa refletir sobre o projeto desenvolvimentista, apresentado como alternativa ao projeto nacionalista no enfrentamento das desigualdades regionais. A terceira reflete sobre os dilemas da proposta desenvolvimentista diante das opções de avançar no enfrentamento das desigualdades regionais e sociais ou afirmar-se como um projeto que articulasse os interesses do empresariado nacional e internacional. Na quarta parte do texto, são analisados os rumos da proposta desenvolvimentista a partir de uma opção política autoritária e seu ocaso com a reestruturação capitalista da década de 1980. A quinta parte repõe novamente o debate: avançar em direção à construção de propostas alternativas de desenvolvimento com democracia e inclusão social ou reconstruir saídas para garantir a reprodução e a valorização do capital. A última parte do texto aborda a experiência neoliberal de alinhamento do Brasil ao processo de reestruturação capitalista, bem como seus questionamentos e perspectivas de redefinição a partir dos problemas evidenciados.

2 A CRISE DO MODELO AGRÁRIO EXPORTADOR E A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO REGIONAL COMO TEMA NACIONAL

O estudo da questão regional não é novidade no Brasil. Na tradição das ciências humanas, sociais e sociais aplicadas, encontra-se uma consolidada reflexão sobre as diversidades regionais, as desigualdades e os dilemas enfrentados na construção de um projeto de Nação¹. Estes estudos demonstram, com evidência, que a compreensão do regional, dominante no Brasil até o início do século XX, passa a modificar-se a partir da primeira década, em razão de um conjunto de fatores internos e externos, que passam a influenciar as decisões dos agentes envolvidos nos processos econômicos, políticos, culturais e sociais.

O modelo agrário-exportador, hegemônico no Brasil até o início do século XX, é abalado profundamente pela conjuntura criada com a eclosão da primeira Guerra Mundial e a posterior crise de 1929. A primeira Guerra Mundial praticamente interrompeu as exportações de café (o produto conjuntural que sustentava o modelo agrário-exportador brasileiro no momento) e as importações de produtos industrializados, forçando o Brasil a repensar sua economia que estava essencialmente voltada ao mercado externo (PRADO JUNIOR, 1998).

A crise de 1929 manifestou o esgotamento do regime de acumulação extensiva, centrado na reprodução ampliada de bens de produção. A generalização gradual de novas formas de organização do trabalho (Taylorismo e Fordismo) gerou ganhos de produtividade sem precedentes nas economias centrais do capitalismo. Esses ganhos de produtividade,

1 Como referências essenciais destes estudos podem ser citadas as obras “Os Sertões” (Euclides da Cunha), “Casa Grande e Senzala” (Gilberto Freyre), “A Geografia da Fome” (Josué de Castro), “Cangaceiros e Fanáticos” (Rui Facó), “O Povo Brasileiro” (Darcy Ribeiro), “Raízes do Brasil” (Sérgio Buarque de Holanda), “Coronelismo, Enxada e Voto” (Victor Nunes Leal), “Os Donos do Poder” (Raimundo Faoro), “Formação do Brasil Contemporâneo” (Caio Prado Júnior), “A Revolução Burguesa no Brasil” (Florestan Fernandes), “As Metamorfoses do Escravo” (Octávio Ianni), “Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional” (Fernando Henrique Cardoso), “O Mito do Desenvolvimento Econômico” (Celso Furtado), entre outros.

contudo, não foram acompanhados por acréscimos de demanda, gerando uma grande crise de superprodução no final da década de 1920 (LIPIETZ, 1988). Essa crise de superprodução afetou drasticamente os países com economias essencialmente alicerçadas no mercado externo, no caso do Brasil, tanto pela queda generalizada dos preços dos produtos exportados, quanto pela necessidade de repensar a situação de dependência em relação a esses mercados.

A opção por um novo modelo que substituísse a matriz produtiva tradicional não ocorreu de uma hora para outra e não se fez sem conflitos e novas articulações² entre os agentes econômicos, políticos e sociais, presentes na realidade brasileira. A “Revolução de 1930”, de certa forma, representou o momento de ruptura com o modelo anterior e a vitória de uma nova proposta comprometida com a incipiente burguesia industrial e com as camadas médias urbanas. Essa ruptura, entretanto, não foi tão radical, pois a inspiração positivista que orientou o novo governo apostava na transição negociada, na conciliação de interesses e na mudança gradual e sem grandes conflitos. O positivismo representou uma versão capitalista bem mais aceitável para as elites locais, pois seu projeto de “modernidade e reforma social” efetivava uma modernização econômica e cultural, sem grandes alterações na estrutura de classes e de poder presentes no Brasil (LARA, 1988).

Através de uma ativa participação do Estado, se produziu um novo “arranjo” (BRUM, 1993) de interesses, que permitiu: estabelecer uma política de proteção à indústria nacional contra a concorrência externa; mobilizar recursos que o empresariado nacional não possuía para criar uma infraestrutura adequada ao desenvolvimento industrial; apoiar a expansão do setor privado, através de subsídios creditícios e incentivos fiscais; criar uma legislação trabalhista e previdenciária que atraísse mão de obra do

2 Esses conflitos e novas articulações são bem retratados por uma farta literatura, onde destacamos os trabalhos de Prado Júnior (1945 e 1967) Fernandes (1973, 1974 e 1975), Furtado (1979), Oliveira (1981), Tavares (1983), Brum (1993), entre outros.

meio rural para os centros urbanos; reordenar a estrutura agrária, incentivando a produção de alimentos a baixos custos para os trabalhadores urbanos e buscando novas inserções no mercado externo; realizar uma série de investimentos na indústria de base, fundamental para a alavancagem de um processo efetivo de industrialização; ampliar a diversificação econômica; desenvolver os meios de transporte; incorporar gradativamente o proletariado à sociedade; fortalecer uma camada média de proprietários, imbuídos de um sentimento patriótico de amor ao trabalho e de respeito às leis estabelecidas; introduzir novas técnicas capazes de aumentar a produtividade do trabalho. Para implementar essa política utilizavam-se estratégias que alternavam coerção, consenso e “autonomia controlada” (KLIEMANN, 1986; BRUM, 1993; DRAIBE, 1985).

A consolidação desse novo modelo também passava por uma nova forma de integração das diversidades regionais em torno de um projeto único³ de nacionalidade, o que demandava o rompimento, ao menos em parte, do poder das oligarquias regionais e a superação dos regionalismos (OLIVEIRA, 1977). A inspiração positivista que orientava o novo governo concebia o poder centralizado como um dos instrumentos fundamentais para efetivar as transformações que o país necessitava, para efetivar-se como um “Brasil Moderno” no cenário internacional (IANNI, 1994). Com esse objetivo, o governo Vargas passou a criar e acionar mecanismos capazes de diminuir o poder das oligarquias regionais, superar os regionalismos e produzir diagnósticos mais claros das diversidades regionais, capazes de subsidiar a ação governamental.

No sentido de subsidiar a elaboração de diagnósticos mais claros, a respeito das diversas regiões do país, foi criado o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1936. O Instituto passou a reunir os

3 A Revolução de 1930 deu um passo importante na implantação de um projeto de Estado Nacional unificado, ao acabar com as barreiras alfandegárias presentes entre os estados e instituir um imposto de consumo sobre todas as mercadorias produzidas no país. Também começa a estabelecer um mercado nacional unificado, a partir da imposição, em escala nacional, do equivalente geral da economia da região de São Paulo (OLIVEIRA, 1977).

dados estatísticos já disponíveis nas diferentes esferas e repartições públicas e a coordenar pesquisas científicas, capazes de traçar um perfil das diferentes regiões, para orientar políticas de intervenção do Estado, quer no sentido de fomentar a produção (café, açúcar, borracha, mate, pecuária, indústria, etc.) ou a ação de planejamento regional (VAINER, 1995).

No projeto positivista de progresso, as políticas públicas sociais constituíram-se em importantes estratégias para efetivar mecanismos de controle dos conflitos sociais. Como o projeto visava uma mudança gradativa na estrutura econômica e social do país, os conflitos aflorariam e seria necessário ativar mecanismos de controle. A opção pelo viés legalista deu a tônica de um Estado social autoritário, que buscava sua legitimação em medidas de cunho regulatório e assistencialista, gerando um sistema de proteção social de tipo conservador ou meritocrático-particularista, com fortes marcas corporativas e clientelistas, na consagração de privilégios e na concessão de benefícios (COUTO, 2004, p. 96). Emerge daí um “modelo de proteção social de feição corporativista”, por estar fundado em relações pessoais, de cooptação e favores, em vez de estar na garantia da cidadania (FALEIROS, 2000).

Esse viés legalista, clientelista e corporativista pode ser percebido no conteúdo e na forma como foram implementados os principais direitos sociais, garantidos no período. As medidas implantadas e o caminho utilizado para a sua consolidação deixam evidente que os direitos sociais foram utilizados como mecanismos de gestão governamental dos conflitos e das aspirações da população, com o objetivo claro de criar as condições para a implantação de um projeto de industrialização, que atendia aos interesses da nova articulação de forças, que conquistou o poder a partir da Revolução de 1930 (COUTO, 2004).

O projeto implantado no Brasil, com a Revolução de 1930, produziu certo grau de articulação entre as distintas regiões do país, em um sistema com um mínimo de integração, no qual o mercado interno assumiu um papel importante, como fator determinante do nível de renda, embora as

disparidades regionais de renda tenham aumentado notoriamente e a industrialização tenha intensificado as desigualdades regionais (FURTADO, 1979).

As desigualdades regionais transformaram-se em tema de interesse mundial, no Pós-Segunda Guerra Mundial, dando origem a organizações internacionais⁴ e a programas de investigação ligados ao fenômeno. O interesse por estudos de base regional expandiu-se de forma muito rápida, a tal ponto que, em 1957, só nos Estados Unidos já eram cerca de 140 universidades que desenvolviam estudos na área. O interesse pela compreensão dos problemas regionais, tanto internos aos países quanto no cenário mundial, também tomou conta dos governos, que passaram a preocupar-se com a adoção de políticas de aproveitamento integral do território, com vistas ao crescimento econômico e a recuperação dos efeitos causados pela Guerra (LOPES, 2001).

No Brasil, a década de 1950 pode ser vista como o período em que a “questão regional” aflora definitivamente à consciência nacional (CANO, 1990). Além do cenário internacional favorável ao debate da temática, tem-se também uma conjuntura interna que apresenta elementos desafiadores, tais como a retomada do processo democrático, o embate entre propostas políticas nacionalistas e internacionalistas, a divulgação das Contas Nacionais e Regionais do Brasil, que evidenciam as desigualdades regionais e a concentração do desenvolvimento econômico, a divulgação de um conjunto de estudos⁵ sobre as duas regiões brasileiras que apresentavam as maiores desigualdades, o Nordeste e a Amazônia, os estudos feitos a partir da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)⁶ a

4 Entre as mais significativas desse período temos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, criados em 1944; A Organização das Nações Unidas, criada em 1945; o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (antigo GATT e atual OMC), criado em 1947; importante organismo da ONU, tais como a FAO (criada em 1945), a UNESCO (criada em 1946), a OIT (criada em 1919, mas que passa a integrar a ONU em 1946), a OMS (criada em 1946) e a CEPAL (criada em 1948).

5 Entre os estudos destacam-se Duque (1953), Almeida (1953), Singer (divulgado em 1953 e publicado oficialmente em 1962); GTDN (1959), entre outros.

6 A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi criada pela Resolução nº 106, de 25 de fevereiro de 1948, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ONU), com o objetivo de reunir pesquisadores capazes de assessorar as economias Latino-americanas, em seus processos de compreensão da realidade e pla-

respeito das desigualdades e da dependência vivida pelas diferentes sociedades latino-americanas e a emergência da questão migratória, manifesta, de forma especial, do Nordeste para o Sudeste do país.

Diante dessa realidade e movido pela ideia dominante na época, que cabia ao Estado a condução do processo de desenvolvimento, o Governo Vargas (1951-54) criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, para financiar programas de desenvolvimento e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVA), em 1953, na tentativa de tratar o problema específico do norte do país (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976). Porém, foi no Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) que medidas mais amplas foram tomadas para enfrentar as desigualdades regionais.

3 O GOVERNO JUSCELINO KUBITSCHEK DE OLIVEIRA (JK) E O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA

Eleito em meio a um conturbado processo político, que transcorreu após o suicídio de Vargas, Juscelino Kubitschek propõe substituir o nacionalismo getulista pelo desenvolvimentismo (DIAS, 1996; CARDOSO, 1977). Uma proposta mais concreta e atraente para a burguesia em expansão, na medida em que propunha uma aliança entre o Estado, a iniciativa privada nacional e o capital internacional, para alavancar o processo de industrialização do país. Mais atraente para os trabalhadores, pois sinalizava com maiores possibilidades de emprego e melhores salários. Mais atraente até mesmo para as Forças Armadas, em que se situavam importantes focos de oposição ao governo, pois o desenvolvimento econômico é considerado importante para a defesa nacional. Até mesmo para os

nejamento de iniciativas capazes de dar conta dos problemas vividos. A partir de 1984, a CEPAL passa também a tratar do Caribe, sendo modificada sua denominação para Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

grupos mais à esquerda significava uma proposta bem mais aprazível do que a alternativa udenista (BRUM, 1993).

O núcleo central da proposta de desenvolvimento apresentada por Juscelino foi o Plano de Metas (1956-1960). Um plano alicerçado em 30 metas⁷ que, em termos gerais, podem ser sintetizadas em duas grandes linhas de suporte ao processo de industrialização: na primeira, estão situados os investimentos governamentais em infraestrutura e em energia, a serem executados diretamente pelo governo federal ou através de empresas estatais; na segunda, está um extenso conjunto de projetos voltados para a instalação, ampliação e modernização do setor secundário, de equipamentos e de insumos, que dispunham de vários tipos de incentivos creditícios e cambiais (DIAS, 1996, p. 50).

Para garantir a implantação do Plano de Metas, Juscelino organizou um conjunto de iniciativas, visando superar as dificuldades políticas no Congresso e a burocracia pública, minada pelo clientelismo. No Congresso, ele negociou uma coalizão de centro-esquerda (PSD, PTB e PSP), a partir da constituição do seu ministério, capaz de dar sustentação ao governo e garantir a aprovação de seus projetos fundamentais. Em termos de administração pública, Juscelino criou garantias capazes de assegurar o funcionamento das empresas estatais e constituiu uma estrutura de administração paralela, capaz de dar agilidade e integração nas decisões e medidas a serem tomadas. “Nesta nova institucionalidade, a execução do Plano de Metas teria como núcleo básico do mecanismo planejador e gerencial a associação concretizada entre o BNDE e o Conselho de Desenvolvimento” (DIAS, 1996, p. 36).

7 Para o conhecimento das 30 metas, pode-se consultar Dias (1996). Ele descreve pormenorizadamente as 30 metas e faz uma análise do que foi cumprido em cada uma dessas metas durante o governo de Juscelino. Ressalta que, “setorialmente, a produção de energia, basicamente petróleo e eletricidade, foi a principal beneficiada, cabendo-lhe mais de 43% dos investimentos previstos. Em seguida, vinha o setor de transportes, com cerca de 30% do total, e as chamadas indústrias de base, com 20%. Aos setores de agricultura, alimentação e de educação estariam destinados apenas 3,2% e 3,4%, respectivamente” (DIAS, 1996, p. 50-51).

O Conselho de Desenvolvimento⁸ foi transformado no principal responsável pelo detalhamento e articulação dos vários componentes do Plano de Metas. Cabia a ele aprovar a concessão dos vários tipos de incentivos previstos e mobilizar a administração pública, para a implementação das decisões tomadas. Para a execução dessas tarefas, o Conselho poderia lançar mão dos instrumentos formais já existentes ou criar dispositivos informais, tais como a constituição de grupos de trabalho ou grupos executivos (DIAS, 1996).

É no âmbito desse Conselho que é criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), em 14 de dezembro de 1956, com o objetivo de realizar um diagnóstico da situação da região, demonstrar as causas do desenvolvimento desigual e apontar perspectivas de solução. Sob a coordenação de Celso Furtado, o Grupo de trabalho realizou “o mais completo e sistemático diagnóstico da economia nordestina, até aquele momento”, apoiando-se nas ideias da CEPAL e nos estudos de Myrdal (TAVARES, 2002, p. 236; FGV, 2003).

O documento final apresentado pelo GTDN, em 1959, intitulado “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, apontava que o problema nordestino não residia apenas nas questões de natureza e de clima, pois o governo já havia provido a região de um farto serviço de energia, infraestrutura e rede de açudes para a irrigação, além do suporte institucional do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) e do Banco do Nordeste. O trabalho situa o problema do Nordeste em termos de atraso relativo, salientando: as tendências de concentração da renda no Centro-Sul, durante a fase de desenvolvimento brasileiro, compreendida entre 1947 e 1956; a relação desigual de troca que a região estabelecia com o

8 Criado pelo Decreto 38.906, de 15 de março de 1956, logo após a posse do presidente da República. Era composto por todos os ministros de Estado, pelos chefes dos Gabinetes Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A Secretaria Executiva do Conselho era ocupada pela Presidência do BNDE, instituição-chave para a elaboração, gerenciamento e financiamento do Plano de Metas (DIAS, 1996).

Centro-Sul, onde prevalecia uma lógica centro-periferia; a ineficiência dos recursos públicos investidos, que acabavam favorecendo as elites locais; a escassez relativa de terras aráveis; a inadequada precipitação pluviométrica; a extrema concentração de renda na economia açucareira, o que dificultava o desenvolvimento de um mercado interno consistente; a predominância do setor de subsistência na agropecuária do interior semiárido; a menor proporção da população economicamente ativa na população total, em comparação ao Brasil; a menor acumulação de capital; os prejuízos causados pela política cambial brasileira; a ineficiência dos programas de transferência de renda; e a incapacidade da economia local, por si só, de alavancar o processo de industrialização (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976; OLIVEIRA, 1977).

Por outro lado, o documento também aponta possíveis elementos dinâmicos da economia nordestina, situando a “excepcional força de recuperação” que caracteriza o sistema econômico local. No entanto, deixado por si só, esse sistema econômico não apresentava condições de acompanhar o processo que estava ocorrendo em termos de país. Era preciso um plano regional de desenvolvimento, capaz de corrigir os problemas locais⁹ e ligar a economia da região com o restante da economia do país, a partir de relações mais assimétricas. Ou seja, era fundamental uma integração do grande espaço geoeconômico do Nordeste, para, em seguida, integrá-lo à região Centro-Sul. Para implementar esse plano, era necessário reformular a estrutura administrativa do Governo Federal presente no Nordeste. Com esse objetivo foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 15 de dezembro de 1959.

Visava o novo órgão, em primeiro lugar, garantir a unidade de direção do papel de liderança do Governo Federal na promoção do desenvolvimento do Nordeste, evitando a ação fragmentada anterior. Em segundo lugar, subordinar a ação coordenada às linhas mestras de um programa

9 Para o conhecimento dessas medidas, sugeridas pelo documento apresentado pelo GTDN, pode-se consultar Albuquerque e Cavalcanti (1976, p. 67 a 70).

regional de desenvolvimento, que disciplinasse o uso de recursos fiscais, elevando-lhes a eficiência, cujas diretrizes de política caberia à SUDENE formular. E, em terceiro lugar, visava reestruturar o aparelho administrativo, a fim de capacitá-lo para o desempenho da política prescritiva, dando-lhe, nesse sentido, consciência da relação entre os “efeitos reprodutivos” e o “custo real” dos investimentos públicos (ALBUQUERQUE e CAVALCANTI, 1976, p. 70-71).

Os três objetivos estão diretamente relacionados à ideia de que a superação das desigualdades regionais passava pela ação do Estado, quer através do planejamento ou através de incentivos diretos. Ideia essa muito presente nas orientações da CEPAL e no próprio pensamento de Celso Furtado, o coordenador do GTDN, como lembra Bielschowsky (2000). O Estado passa a usar produtivamente os impostos arrecadados para financiar o processo de reprodução do capital, e a SUDENE cumpre essa função de levar o “Estado Produtor” para o Nordeste, quer pela criação de empresas estatais ou pelo incentivo à constituição de empresas mistas, combinando capital da União, dos Estados e do setor privado (OLIVEIRA, 1977).

A SUDENE, embora não isenta de problemas, foi a experiência brasileira de planejamento regional mais significativa, tanto pelo apoio que teve da população local quanto pela inovação que apresentou em termos de desempenho dos poderes públicos, não apenas em escala regional, mas também nacional, pois sua prática diferiu largamente do que era habitual na administração pública brasileira (TAVARES, 2002).

A significativa experiência da SUDENE, as tentativas feitas com a SPVA e as demais medidas previstas no Plano de Metas não foram suficientes para conter o processo de concentração econômica que se realizava no Centro-Sul do país. Para Cano (1990), o próprio Plano de Metas beneficiou São Paulo, ao introduzir, nesse Estado, os compartimentos mais modernos da indústria. O projeto desenvolvimentista de Juscelino, implantado através da aliança entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional, acelerou o processo de industrialização e modernização do país, mas deixou

cada vez mais claros os limites de um projeto de “desenvolvimento dependente”. Tanto assim que, ao final da década de cinquenta e início dos anos sessenta, a problemática da dependência tornou-se assunto prioritário nas universidades brasileiras e latino-americanas (IANNI, 1989).

O Governo JK representou o momento final de um processo que havia se iniciado em 1930, que marca a plena formação das bases técnicas, indispensáveis à autodeterminação da acumulação capitalista no Brasil. Consolida-se, então, o processo de transformação das bases econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas, necessárias para a implantação do capitalismo no Brasil. Transformações que retêm, simultaneamente, tanto as características gerais de todo e qualquer desenvolvimento capitalista, bem como aquelas específicas, próprias de um capitalismo que se constituiu na etapa monopolista do capitalismo mundial e que tem, como ponto de partida, um passado colonial (DRAIBE, 1985).

No projeto desenvolvimentista de JK, as políticas públicas sociais passaram a receber uma nova configuração, diferente do projeto populista em que elas tinham sido usadas para “mobilizar controladamente as massas urbanas”, a fim de obter a base de sustentação para o novo projeto social que se buscava construir no país (FEE, 1983). A viabilidade do projeto econômico desenvolvimentista passava pelo aumento da taxa de exploração da força de trabalho e pela adoção de uma política de transferência de renda da sociedade como um todo, para os setores mais dinâmicos da economia. Essas medidas implicavam a perda do apoio político dado ao governo por parte da classe trabalhadora. Com isso, o governo começa a lançar mão do processo inflacionário, para tentar articular os interesses da classe trabalhadora com os interesses da classe dominante. O governo passou a utilizar as políticas públicas sociais como mecanismos para garantir a implantação do novo modo de vida exigido pelo modelo econômico e para suprir as necessidades advindas do aprofundamento da concentração urbana, especialmente relacionados à previdência, saúde, habitação e educação (FEE, 1983).

A “questão social”, entretanto, não foi preocupação central do governo JK, pois o Plano de Metas estava centrado nos aspectos econômicos (COUTO, 2004). A leitura das metas deixa evidente que os aspectos sociais apareciam como complementares ou decorrentes das metas econômicas a serem implementadas. A visão de desenvolvimento dominante na época entendia que o crescimento econômico por si só traria melhorias generalizadas nas condições de vida da população. Por isso dispensavam-se as metas sociais.

Apenas a educação aparece como a última meta do plano. Muito mais por influência política¹⁰ do que por concepção de desenvolvimento presente na equipe que elaborou as metas. Posta no plano, a educação foi utilizada como instrumento para a difusão da ideologia dominante, especialmente junto à classe trabalhadora (CARDOSO, 1977). A educação assumiu um papel estratégico no projeto desenvolvimentista de JK, pois cabia a ela responder às necessidades de qualificação profissional, especialmente na área tecnológica de nível médio e superior, contribuir para a elevação do padrão médio de escolaridade da população e formar uma mentalidade receptiva ao processo de modernização exigido pela estrutura econômica. “Via-se como necessário o rompimento com as concepções tradicionais que impunham ‘resistências à mudança’, de modo não só a criar uma nova mentalidade, como também novos comportamentos compatíveis com o ‘progresso social’” (FEE, 1983, p. 214).

10 No Plano de Metas, a educação ocupou a meta de número 30. Nela estão descritas as prioridades e os investimentos previstos. Na proposta inicial do Plano de Metas, a educação não estava incluída, pois o Plano era eminentemente econômico. Por influência do Ministro da Educação, Clóvis Salgado, a educação foi anexada como meta de número 30 e posta como essencial, para viabilizar a formação de mão de obra e a criação de um ambiente favorável ao projeto desenvolvimentista. A educação foi incluída no Plano de Metas como uma rubrica de “educação para o desenvolvimento”, demonstrando com clareza o seu objetivo básico (DIAS, 1996).

O crescimento econômico¹¹ gerado pelo Plano de Metas não conseguiu reduzir as diferenças regionais¹² e nem produzir melhorias generalizadas nas condições de vida da população brasileira como um todo¹³. No período final de seu governo, Juscelino passa a ter seu plano questionado pela população em geral (especialmente pela perda do poder aquisitivo dos salários, que passam a ser corroídos pela inflação)¹⁴ e pelos grupos políticos vinculados à União Democrática Nacional (UDN), que acusam o governo de favorecer a corrupção.

4 A CRISE DA PROPOSTA DESENVOLVIMENTISTA: AVANÇOS OU RETROCESSOS – INTERESSES DIVERGENTES?

Aproveitando-se do desgaste do governo JK, a UDN elege Jânio Quadros como presidente, nas eleições de 03 de outubro de 1960, a partir de uma campanha centrada no combate à corrupção. Sem ter um programa claro de governo (FICO, 2000) e com atitudes nem sempre compreendidas por seus próprios apoiadores, Jânio acaba renunciando antes de completar sete meses de mandato, alegando que “forças ocultas” não o deixavam

11 De 1957 a 1961, o PIB brasileiro cresceu 7% ao ano, em média. A renda per capita cresceu 3,8% ao ano, em média. Enquanto nos dez anos anteriores a taxa média anual tinha sido de 5,2% e 2,5%, respectivamente. A produção industrial, núcleo básico do Plano de Metas, cresceu 80% (em preços constantes) entre 1955 e 1961, com destaque para as indústrias de aço (com crescimento de 100% no período), as indústrias mecânicas (125%), as indústrias elétricas e de comunicação (380%) e as indústrias de equipamento de transporte (600%) (BRUM, 1993).

12 Durante o período acentuou-se a concentração econômica nas regiões sul e sudeste, que, representando 18% da superfície do país e 61% da população, são responsáveis, em 1970, por 92% da produção industrial e 80% da renda nacional (BRUM, 1993). Da mesma forma, deterioram-se ainda mais as relações de troca entre as regiões, com vantagens expressivas para a região sudeste, que passa a centralizar os setores mais dinâmicos e com maior poder de acumulação de capital. Nos meios oficiais do governo JK, acreditava-se que era possível realizar o desenvolvimento do país a partir de um centro único, no caso, São Paulo. A partir desse centro, em círculos concêntricos, cada vez mais amplos, o desenvolvimento irradiar-se-ia progressivamente para as outras áreas e regiões do país (BRUM, 2003). Acentuam-se também a influência do capital estrangeiro e a dependência em relação ao capital financeiro (BRUM, 1993; FURTADO, 1972).

13 “Em 1960, mais de 40% de todos os brasileiros eram pobres, ou seja, ganhavam menos do que o necessário para a satisfação de suas necessidades básicas” (SINGER, 1998, p. 91).

14 A taxa anual de inflação que, em 1957, era de 7% ao ano, atinge 24% em 1958, 39,5% em 1959, 30,5% em 1960 e 47,7% em 1961 (BRUM, 1993).

governar. Após um tumultuado processo de embates ideológicos e discussões legislativas, o então vice-presidente, João Goulart, assume a Presidência (BRUM, 2003).

João Goulart (Jango) procurou enfrentar a crise política e econômica em que o país estava mergulhado e criar as condições para restabelecer o presidencialismo, e assim imprimir sua proposta de governo (BRUM, 2003). O Plano Trienal (1963-1965), elaborado sob a coordenação de Celso Furtado e San Tiago Dantas, após uma consistente análise da situação do país, procurava traçar um conjunto de propostas para enfrentar os problemas que o país atravessava.

[...] o plano indicava dois momentos na estratégia de sua implementação: primeiro, uma fase de ordenamento da vida do país – “pôr ordem na casa” – que permitisse ao governo assumir o controle da economia e das finanças públicas; e, segundo, a fase de implementação de reformas estruturais (reformas de base) que abrissem perspectivas reais para viabilizar uma expansão da economia na linha de um desenvolvimento autônomo com equidade social (BRUM, 2003, p. 268).

As medidas indicadas para a primeira fase contemplavam as exigências do FMI quanto à política monetária e fiscal e incluíam um rígido controle dos gastos públicos e dos salários, a fim de restaurar as finanças públicas, controlar a inflação e alcançar a estabilidade econômica e financeira. Por serem medidas impopulares, acabaram atraindo a oposição de setores do próprio partido de sustentação do governo (PTB) e das forças sociais que o apoiavam. Esses setores passaram a exigir a implantação das “reformas de base”¹⁵ sem passar, necessariamente, pela fase intermediária. Com isso

15 Sob a denominação de “Reformas de Base”, incluía-se um conjunto de medidas consideradas necessárias (Reforma Agrária, Reforma Urbana, Reforma da Empresa, Reforma Partidária e Eleitoral, Reforma Administrativa, Reforma Fiscal e Tributária, Reforma Bancária, Reforma Cambial, Reforma Educacional, Reforma da Consciência Nacional), pelas esquerdas e pelos progressistas, para superar o atraso histórico da crise global em que a nação estava mergulhada, de maneira a integrar as populações marginalizadas na vida nacional e encaminhar o país rumo ao desenvolvimento. Na ótica do governo, significava viabilizar o desenvolvimento capitalista brasileiro numa linha independente. As reformas não chegavam a constituir-se num plano de governo estruturado,

o Plano Trienal foi abandonado pelo próprio governo, que se viu “empurrado pelas lideranças mais radicais do PTB e das organizações populares”, para a adoção das “reformas de base”. Com isso o governo aprofundou o confronto com os interesses multinacionais e seus associados internos e com os setores conservadores em geral. Preparou-se o clima para o golpe militar de 1964 (BANDEIRA, 1983; BRUM, 2003).

Durante o período que governou o país, quer sob o Parlamentarismo ou sob o Presidencialismo, Jango adotou uma postura política e econômica que visava: impor limites à atuação do capital estrangeiro; fortalecer a presença do Estado na economia; descentralizar o crescimento econômico; fortalecer o mercado interno; estimular a pequena e média empresa nacional; destinar uma parcela crescente de recursos públicos para a área social, especialmente para a saúde, a educação, a habitação e o transporte coletivo; melhorar os salários e buscar maior equidade na distribuição de renda. Ao adotar essa postura, o governo assumiu um viés mais social, de compromisso com a classe trabalhadora, procurando negociar com os movimentos sociais, sindicatos, estudantes e instituições que reivindicavam melhores condições de vida para toda a população brasileira. Essa postura atraiu a oposição dos setores mais conservadores, que defendiam os privilégios das minorias.

Em termos de compreensão do desenvolvimento regional, o governo Jango demonstrou forte preocupação com a centralização do desenvolvimento que estava ocorrendo no Sudeste e procurou estabelecer estratégias para sua descentralização. Ao designar Celso Furtado para ocupar o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e um dos coordenadores da elaboração do Plano Trienal, Jango eleva a preocupação regional para o nível nacional (BIELSCHOWSKY, 2000). A experiência de Celso Furtado

como havia sido o Plano de Metas de JK. Também não se operacionalizavam em propostas práticas a serem implementadas, com metas e prazos definidos. Era sim um conjunto de ideias que vinha sendo cultivada nos setores progressistas da sociedade e dos partidos políticos desde a década de 1950. Essas reformas transformaram-se no centro do debate nacional nos primeiros anos da década de 1960 e foram a motivação essencial para a definição dos rumos do país a partir do confronto de 1964 (BRUM, 2003).

na SUDENE o capacitava a conceber estratégias para a desconcentração econômica e para o desenvolvimento mais equilibrado do país. No Plano Trienal (entendendo os seus dois momentos), ficavam claros: a liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, através de investimentos em setores e regiões estratégicas e via planejamento; a limitação da ação do capital estrangeiro a setores não estratégicos e submetidos ao controle do Estado; a submissão da política monetária e cambial à política de desenvolvimento; e o compromisso com as reformas de cunho social (tributação progressiva, desconcentração regional, reforma agrária e melhor distribuição de renda em nível pessoal e regional). (BIELSCHOWSKY, 2000).

O golpe militar foi a forma que as forças conservadoras encontraram para reverter o jogo a seu favor e abortar as reformas de base, que poderiam consolidar um projeto social, com melhor distribuição de renda e redução das desigualdades regionais. Com ele, as forças conservadoras reassumiram o controle do governo e reprimiram as organizações sociais que representavam uma ameaça ao seu poder. Caçaram os direitos políticos e civis de lideranças que eram contrárias ao seu projeto, expulsando muitas delas do país, assassinando ou fazendo desaparecer outros tantos. Em nome do restabelecimento da democracia e da ordem interna, produziram um regime de exceção, que garantiu a consolidação dos interesses do capital internacional e dos seus aliados, em nível interno (BRUM, 2003).

5 O DESENVOLVIMENTISMO DE VIÉS CONSERVADOR E AUTORITÁRIO: O REGIME MILITAR

Os governos militares que se sucederam¹⁶, entre 1964 e 1985, adotaram uma política econômica centrada em dois objetivos básicos: retomar

16 General Humberto de Alencar Castelo Branco (15 de abril de 1964 a 15 de março de 1967); General Arthur da Costa e Silva (15 de março de 1967 a 31 de agosto de 1969); Junta militar, composta pelos ministros do Exército, da Marinha e da Aeronáutica (31 de agosto de 1969 a 30 de outubro de 1969); General Emílio Garrastazu Médici (30 de outubro de 1969 a 15 de março de 1974); General Ernesto Geisel (15 de março de 1974 a 15 de março de 1979); General João Batista Figueiredo (15 de março de 1979 a 15 de março de 1985).

a estabilidade econômica e promover um crescimento acelerado da economia. A condução da política econômica foi entregue a técnicos civis, de reconhecida competência na área¹⁷, porém comprometidos com o ideário das forças conservadoras que sustentavam o governo. Para dar conta do primeiro objetivo, Castelo Branco lançou o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG, 1964-1966), visando corrigir as principais distorções da economia, sanear as finanças públicas, realinhar os preços dos bens e serviços públicos, recuperar a capacidade de investimento das empresas estatais, renegociar a dívida externa, aumentar a participação do Brasil no comércio mundial, reequilibrar a balança de pagamentos, restabelecer a confiança e a credibilidade do Brasil no exterior, controlar a inflação e criar as condições para a retomada do crescimento econômico (BRUM, 2003).

Para dar conta do segundo objetivo, foram editados os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND)¹⁸, a partir de 1970. Esses planos buscavam criar e assegurar as condições para um crescimento econômico acelerado, consolidar o sistema capitalista no país, aprofundar a integração da economia brasileira no sistema capitalista internacional e transformar o Brasil numa potência mundial (BRUM, 2003). Esse ambicioso projeto de crescimento econômico acelerado estava centrado na expansão do desenvolvimento industrial, na modernização da agricultura e na efetivação de um setor de serviços, capaz de dar conta das necessidades decorrentes dos dois outros setores, e da integração do país na “moderna economia capitalista mundial” (SKIDMORE, 1988).

A implantação desse projeto requeria a utilização de recursos substanciais que o Brasil não dispunha – sobretudo capital e tecnologia –, nem em volume, nem em qualidade suficiente (BRUM, 2003). Os governos

17 A exemplo de Otávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Antônio Delfim Netto.

18 O I PND (1970-1974), o II PND (1975-1979) e o III PND (1980-1985). Para a condução desses planos foi designado o economista Antônio Delfim Netto.

militares foram buscar esses recursos atuando em duas frentes: em nível interno e externo.

Em nível interno, procuraram: ampliar o sistema público de arrecadação tributária; promover a poupança; fortalecer e ampliar o mercado de ações; estabelecer uma rígida política de controle dos salários, de forma a expropriar os trabalhadores e garantir a apropriação privada do trabalho coletivo; utilizar o recurso inflacionário para transferir renda do trabalho ao capital e inviabilizar qualquer política de distribuição de renda; lançar mão do endividamento público interno, desviando recursos substanciais do investimento produtivo para a especulação financeira (BRUM, 2003).

Em nível externo, buscou-se capital e tecnologia para a realização de obras na infraestrutura econômica e na indústria básica e para a expansão e modernização do parque e da produção industrial. Os recursos¹⁹ entraram no Brasil sob a forma de empréstimos e financiamentos, para o governo e para as empresas privadas, como investimentos diretos na ampliação das multinacionais que já operavam no país, para a instalação de novas empresas estrangeiras, para a compra de empresas nacionais por grupos transnacionais ou, ainda, para a associação de empresas estrangeiras com empresas nacionais. Com isso, “aprofundou-se o entrelaçamento e a dependência financeira do país em relação aos centros do capitalismo internacional e aumentou a participação do capital internacional nos setores mais modernos e dinâmicos da economia brasileira” (BRUM, 2003, p. 331).

A política adotada pelo Regime Militar consolidou um modelo de desenvolvimento “periférico-associado-dependente” em relação ao exterior e “elitista-concentrador e excludente” no plano interno (BRUM, 2003). Nesse modelo, a questão do desenvolvimento regional foi tratada a partir da estratégia dos “polos de desenvolvimento”, que se opõe à ideia de equilíbrio da escola neoclássica, pois afirma que o desenvolvimento é desequilibrado. O mundo econômico não é composto de unidades econômicas

19 A dívida externa bruta brasileira saltou de 3,5 bilhões de dólares, em 1965, para 91 bilhões de dólares, em 1984 (BRUM, 2003, p. 331).

independentes que concorrem entre si num ambiente de concorrência perfeita. Ao contrário, as grandes empresas exercem efeitos de dominação sobre as outras e efeitos de difusão sobre o ambiente ao seu redor, favorecendo o surgimento de inovações que, por sua vez, dão origem a novas empresas (TAVARES, 2002).

O desenvolvimento também é desequilibrado porque o crescimento econômico não ocorre em toda parte e ao mesmo tempo. Ele se manifesta em pontos ou polos de crescimento, com intensidades variáveis, difundindo-se por diversos canais e com efeitos variáveis sobre o conjunto da economia. O polo de crescimento é representado por uma indústria motriz que, devido a seu elevado dinamismo, exerce efeitos de impulsão sobre certo número de indústrias ou empresas, sob sua influência e sobre o ambiente. Na compreensão de Perroux, esse efeito de polo de crescimento também poderia ser representado por uma aglomeração urbana. Ele também deixa claro que o polo é um instrumento de política e que cabe ao Estado controlar o processo para acentuar os efeitos positivos e evitar os efeitos negativos (apud TAVARES, 2002).

As possibilidades de aplicar a teoria dos polos de crescimento no Brasil começaram a ser discutidas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do Ministério do Planejamento, conjuntamente com o IBGE, em 1965-1966 (TAVARES, 2002). O Ministério do Planejamento, através da SUDENE, promoveu uma pesquisa sobre os polos de desenvolvimento no Nordeste e, no segundo semestre de 1966, em Recife, realizou um evento nacional para discutir a implantação dessa estratégia por todo o país. Buscou-se estudar a organização espacial brasileira para definir um processo de regionalização e criar as condições de gestão do Estado sobre o processo de desenvolvimento das diferentes regiões. Os resultados desse trabalho fizeram parte do Plano Decenal²⁰ e as estratégias

20 O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado no final do governo de Castelo Branco, sob a coordenação do recém-criado Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Ele traçava um roteiro de desenvolvimento para o período 1967-1976.

de operacionalização foram detalhadas no Primeiro e no Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND).

No I PND (1970-1974), foi dada prioridade à implantação de polos de tipo agrícola-industriais no Sul e no Nordeste e de tipo agrícola-minerais, no Planalto Central e na Amazônia. No II PND (1975-1979), definiu-se a instalação do Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari), do Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió), do Complexo de Fertilizantes do Nordeste, do Complexo Metal-Mecânico do Nordeste, do Polo Petroquímico no Rio Grande do Sul (Triunfo), do Projeto Grande Carajás na Região Norte e da expansão da agricultura mecanizada na região do Brasil Central. Além desses novos polos, buscou-se fortalecer os polos industriais tradicionais, principalmente de confecções e calçados, especialmente no Sul e no Nordeste. Essas estratégias buscavam integrar as demais regiões, de forma complementar, ao grande polo do núcleo São Paulo – Rio de Janeiro – Belo Horizonte, visando uma política de “integração nacional”.

Durante o Regime Militar houve certa “desconcentração do desenvolvimento”, com a região Sudeste perdendo terreno na composição do PIB do país²¹. Acentuou-se, no entanto, a dependência das demais regiões em relação ao Sudeste, especialmente por suas economias terem caráter complementar ao centro dinâmico ali concentrado. De forma semelhante, os polos de desenvolvimento acabaram produzindo uma concentração

21 Em 1970, a região Norte representava 2,2% da produção total do país, 1,1% da produção industrial e possuía 3,9% da população. Em 1985, passou a representar 4,1% do produto total, 4,1% da produção industrial e 6,9% da população. A região Nordeste, em 1970, representava 11,6% da produção total, 7,0% da produção industrial e 30,2% da população. Em 1985, o Nordeste passou a representar 13,6% do produto total, 12,2% da produção industrial e 28,9% da população. A Região Sudeste representava, em 1970, 65,5% do produto total, 79,1% da produção industrial e 42,8% da população. Em 1985, passou a representar 59,1% do produto total, 65,8% da produção industrial e 42,7% da população. A região Sul representava, em 1970, 16,7% do produto total, 12% da produção industrial e 17,7% da população. Em 1985, passou a representar 17,1% do produto total, 15,7% da produção industrial e 15,1% da população. A região Centro-Oeste, em 1970, representava 3,9% do produto total, 0,9% da produção industrial e 5,4% da população. Em 1985, o Centro-Oeste passou a representar 6,0% do produto total, 2,4% da produção industrial e 6,4% da população (GUIMARÃES NETO, 1995, p. 374). Para mais detalhes acerca desse processo de concentração/desconcentração, pode-se consultar Diniz (1991 e 1995), Guimarães Neto (1995), Cano (1985 e 1995), Negri (1996), Pacheco (1998), entre outros.

intra-regional, criando, nas diferentes regiões, áreas privilegiadas pelo crescimento econômico e áreas completamente marginalizadas e dependentes desses centros dinâmicos regionais. Criou-se uma escala de dependência interna que reproduzia, em nível de país, uma situação semelhante à criada pela nova divisão internacional de trabalho, que se produziu no pós-guerra.

O modelo implantado durante o Regime Militar ampliou ainda mais o processo de concentração de renda²² em favor da classe dominante, acentuando as desigualdades sociais.

O processo de marginalização e exclusão social no Brasil ampliou e agravou velhos problemas sociais, como: favelização, criminalidade, prostituição, mendicância, desemprego, subemprego, desnutrição, debilitamento da saúde pública, menores abandonados ou carentes, condições de higiene e habitação precárias, comércio e uso de drogas, desagregação familiar, promiscuidade, baixa ou nenhuma escolaridade e outros.

Em termos sociais, o Brasil, sob certos aspectos, caminhou na contramão da história e do desenvolvimento humano, ao longo do ciclo militar. Em vez de avançar no sentido da construção da cidadania e da Nação, ampliou a massa dos marginalizados, despossuídos e excluídos (BRUM, 2003, p. 354).

A compreensão de política pública social presente nos diversos governos militares contribuiu muito mais para o agravamento dos “velhos problemas sociais” do que para a construção da cidadania e do desenvolvimento humano. O entendimento da política pública social como uma simples consequência da política econômica, como um meio de contribuir no processo de acumulação de riquezas ou como instrumento de legitimação

22 “No período de 1960 a 1980, os 10% da População Economicamente Ativa (PEA) mais ricos aumentaram de menos de 40% para mais de 50% sua participação relativa na renda nacional. Os 10% da PEA intermediários permaneceram aproximadamente na mesma posição, com uma participação relativa um pouco acima de 15%. Os 80% da PEA mais pobres, por sua vez, sofreram perdas substanciais na sua participação proporcional na renda produzida, uma vez que sua fatia foi reduzida de 44,8% para apenas 33,7%. Os ricos ficaram proporcionalmente mais ricos e os pobres relativamente mais pobres” (BRUM, 2003, p. 348). A parcela de 1% dos mais ricos representava, em 1980, 16,9% da renda, enquanto os 50% mais pobres possuíam 12,6% da renda (BRUM, 2003, p. 348).

do regime (PEREIRA, 2002a) fez com que se articulassem e/ou alternassem estratégias de repressão, controle, assistência e concessão (SPOSATI, 1998; COUTO, 2004) no trato das diversas manifestações da questão social.

As estratégias de repressão buscavam desmobilizar e desarticular os instrumentos de pressão e de defesa das classes populares em relação aos direitos já conquistados ou por conquistar, na relação de forças com a classe dominante (SPOSATI, 1998). Os Atos Institucionais, os Atos Adicionais, os Decretos-Lei, a Lei de Segurança Nacional, as Medidas de Emergência e o Estado de Emergência foram transformados em instrumentos legais de cassação de direitos, contenção das manifestações contrárias ao regime e eliminação dos focos de resistência (DREIFUS, 1981; VIEIRA, 2000).

As estratégias de controle visavam “manter a população sob a guarda dos instrumentos técnicos e burocráticos do governo” (COUTO, 2004, p. 132). Isso se fez pela “desqualificação” dos demais interlocutores na compreensão e no tratamento das diversas manifestações da questão social, pois se acentuou o viés do tratamento técnico e do planejamento como resposta a elas. Também se efetivou um processo de centralização, excluindo qualquer representação dos trabalhadores nos organismos de gestão das políticas públicas sociais e reorganizando os fundos sociais e os programas de assistência, de forma a mantê-los sob o controle da esfera federal (SPOSATI, 1998).

Ao recriar programas assistenciais, os governos militares buscaram obter apoio ao regime, criar formas de mediação entre o Estado e a sociedade e despolitizar a organização dos trabalhadores. Esses programas não utilizaram as técnicas populistas presentes no trato da política pública social brasileira, desde a década de 1930, mas, sim, de uma nova compreensão do papel do Estado e dos instrumentos a sua disposição. “Usando do planejamento como técnica de consenso social e do técnico como conhecedor das necessidades e interesses das classes subalternizadas”, os governos militares transformaram essas classes em objeto passivo dos “benefícios” que ilusoriamente lhe ofereciam, como antecipação a suas necessidades

(SPOSATI, 1998, p.49). Ao mesmo tempo, abriram novos campos de investimento aos setores empresariais que se especializaram na produção de serviços e preservaram as condições possibilitadoras da acumulação capitalista, com generosa intervenção do Estado (SPOSATI, 1998).

A ideia de direitos como concessão do Estado, do governante, de lideranças, de amigos ou de políticos influentes é tradição na história social brasileira (CARVALHO, 2002). Os militares utilizaram-se muito bem dessa tradição ao centralizarem a administração dos fundos e programas sociais na esfera federal e ao delegarem as decisões para pessoas de sua inteira confiança. Também utilizaram os meios de comunicação social para produzir uma imagem de que a manutenção da “ordem social” era vital para o desenvolvimento do país e que os manifestantes contra essa ordem instituída eram “inimigos do país”. Passavam uma imagem dos governantes militares como os “defensores dos interesses da Nação”, os “guardiões da moralidade” e os “defensores dos direitos dos cidadãos de bem”. A farta concessão de subsídios às atividades econômicas auxiliava na consolidação da imagem de que o governo apoiava quem estava disposto a “trabalhar para o desenvolvimento da Nação” (PINTO, 1980; PARES, 1990).

Fagnani (1996, p. 60-61), ao analisar a política pública social brasileira durante o Regime Militar, caracteriza-a como de “estratégia conservadora” e possuidora de “cinco traços estruturais, presentes, com especificidades, em cada um e no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental entre 1964-85”:

1º *Regressividade dos mecanismos de financiamento*: a restrita utilização de recursos de natureza fiscal e a prevalência das fontes autossustentáveis e parafiscais;

2º *Centralização do processo decisório*: centralização no Executivo Federal, com ausência de controle social e exclusão da participação dos governos subnacionais. Marcada pelo autoritarismo, pelo debilitamento dos mecanismos democráticos tradicionais de representação, pelo cerceamento

dos direitos civis e políticos e pela utilização de mecanismos coercitivos próprios do regime de exceção;

3º *Privatização do espaço público*: a fragilização dos mecanismos democráticos de controle e representação facilitou o acesso de setores identificados com interesses particulares, empresariais e clientelistas nas arenas de decisão da política pública social;

4º *Expansão da cobertura*: expansão quantitativa da oferta de bens e serviços na totalidade dos setores, levando a uma ampliação da capacidade de intervenção do Estado no campo social;

5º *Reduzido caráter redistributivo*: em função do baixo valor dos benefícios, da limitada cobertura, da qualidade dos serviços, da destinação dos recursos, dos resultados insatisfatórios, entre outros.

Ao final da década de 1970, acentuaram-se as contradições do modelo adotado pelos militares e a sua manutenção tornou-se insustentável, abrindo-se um período – conhecido como “abertura política” ou “redemocratização” – que vai preparar o retorno dos civis ao poder. Os governos do ciclo militar basearam sua legitimidade no desempenho positivo da economia, a partir do qual justificavam a repressão, a abertura ao capital internacional, a contenção dos salários, os subsídios, a falta de investimentos na área social e o controle dos gastos públicos. No entanto, quando as taxas de crescimento econômico começaram a declinar e depois se tornaram negativas²³, deteriorou-se rapidamente o grau de legitimidade dos governos militares (BRUM, 2003, p. 392).

A perda da legitimidade interna ocorreu num período de intensas mudanças na conjuntura internacional, agravando o quadro de dificuldades. A retomada²⁴ da mobilização das organizações da sociedade civil dava

23 Como no caso do período de 1981 a 1983, que apresentou uma taxa média negativa do PIB de - 2,1%. A inflação saltou para 77,2% em 1979, para 110%, em 1980, e para 223,8%, em 1984 (BRUM, 2003, p. 389).

24 Elas não haviam sido aniquiladas totalmente durante o Regime Militar. Muitas delas mantiveram-se, quer na clandestinidade, ao abrigo da Igreja Católica ou na oposição moderada ao Regime. Entre o final da década de 1970 e durante quase toda a década de 1980, a sociedade brasileira retoma e afirma um processo de reorganização que vai preparar as bases para o confronto do novo momento, que se desenha na história do país a partir

o tom da necessidade de mudanças profundas na sociedade brasileira, a partir do fim do Regime Militar. Por outro lado, as elites dominantes se mobilizaram para preparar uma “transição pelo alto” (FERNANDES, 1974), ou seja, uma passagem do Regime Militar para um governo democrático, sem fazer grandes rupturas, quer na estrutura econômico-social ou nas relações de poder. O desfecho da transição garantiu, mais uma vez, o que já era tradição na história brasileira, a “conciliação”, o “jeito”, o “arranjo” para evitar grandes mudanças.

As “conciliações” ou as “transações”, como se queira, têm composto a base dos continuísmos e da inércia de cada momento da vida política e social do Brasil, encobertos pela voragem das “reformas necessárias” e das “modernizações obrigatórias”, que à custa de enorme sacrifício da maioria da população mudam substancialmente muito pouco ou quase nada, conforme se pode verificar no período compreendido entre o golpe de 1964 e a redemocratização brasileira do Congresso Constituinte de 1987 (VIEIRA, 2000, p. 215).

A transição negociada pelo alto garantiu que se jogasse uma “pá de cal” sobre desmandos, escândalos, corrupções e violações dos direitos humanos, cometidos durante o Regime Militar, a partir de uma “anistia ampla, geral e irrestrita” como justificativa para que o Brasil pudesse entrar em uma nova fase de sua história. Uma fase de democracia, efetivação de direitos e melhoria das condições de vida de sua população. Essa era a nova promessa que se fazia a toda a população que almejava mudanças profundas na realidade em que vivia.

6 A RETOMADA DA DEMOCRACIA: NOVOS RUMOS PARA O PROJETO DE DESENVOLVIMENTO?

A “Nova República” nasce nesse clima de transição negociada, mobilização das diversas forças sociais e esperança de mudanças, prometendo a implantação de um Estado de Direito Democrático e o lançamento das bases de um novo ciclo de expansão econômica e correção dos desequilíbrios sociais (BRUM, 2003). A morte inesperada do presidente eleito, Tancredo Neves, antes mesmo de sua posse, fez com que seu vice, José Sarney, assumisse a missão de reconduzir o Brasil rumo à democracia (KOUTZII, 1986).

José Sarney enfrentou um primeiro ano de governo bastante conturbado. Embora tenha conseguido aprovar, no Congresso Nacional, um conjunto de leis que garantia a restauração da democracia, encaminhava eleições diretas em todos os níveis e elaboração de uma nova Constituição para o país, não conseguiu dar uma solução a contento para o problema da inflação (BRUM, 2003). A mudança na equipe econômica e a edição do Plano Cruzado, em 28 de fevereiro de 1986, buscavam controlar a inflação, reorientar a economia, recompor a base de sustentação do governo no Congresso e reconquistar a credibilidade e o respaldo popular. Os efeitos imediatos do plano fizeram com que o presidente alcançasse os maiores índices de aprovação e popularidade de toda a história republicana do país (BRUM, 2003) e que o PMDB conquistasse “estrandosa” vitória²⁵ nas eleições gerais de novembro de 1986. As deficiências do Plano, contudo, já se fizeram sentir ao final do mesmo ano, e o governo passou a corrigi-las com a edição de novos planos econômicos (Cruzado II, Plano Bresser e Plano Verão), sem conseguir solução (BRUM, 2003).

25 O PMDB elegeu 22 dos 23 governadores (o outro foi do PFL, também Partido da base de sustentação do governo). Fez 44 das 49 cadeiras do Senado e 260 Deputados Federais. Além de fazer a maioria em quase todas as Assembleias Legislativas Estaduais (NADAI; NEVES, 1989, p. 284).

De acordo com Brum (2003), o governo Sarney não foi capaz de identificar que o problema enfrentado pelo país não era apenas a inflação, mas sim o esgotamento de um “projeto de desenvolvimento” que estava centrado na industrialização por substituição de importações, no Estado como o principal agente indutor do desenvolvimento e no financiamento desse desenvolvimento por parte do Estado e do capital externo. No final da década de 1970, haviam se esgotado as possibilidades de sustentação da expansão econômica do país, dentro dos padrões vigentes até então, fundamentalmente em razão do esgotamento da matriz industrial, da crise da dívida externa, do redirecionamento do capital internacional e da falência financeira do Estado Brasileiro. Por outro lado, as forças sociais e políticas estavam excessivamente fragmentadas e não foram capazes de gerar um novo projeto nacional em substituição àquele que se esgotara.

As forças sociais e políticas estavam excessivamente fragmentadas. A limitação cultural das elites em geral e da maioria dos políticos dificultava-lhes a compreensão adequada da crise. A fraqueza da sociedade civil e a fragilidade dos partidos políticos brasileiros incapacitava-os para a formulação de propostas consistentes de médio e longo prazos e também para dar-lhes a imprescindível sustentação político-parlamentar. A ação de uns e de outros em geral estiolava-se na retórica e nos interesses político-eleitorais imediatos, sem visão histórica de longo alcance. O necessário entendimento nacional esbarrava na desconfiança e nos interesses políticos e econômicos das principais lideranças dos vários segmentos que dele deveriam participar. A necessidade de razoável consenso em torno de um projeto global chocava-se também com o personalismo e com interesses locais, regionais ou setorializados de várias lideranças (BRUM, 2003, p. 438-9).

Essa situação fez com que se “marcasse passo” também na construção de propostas capazes de dar conta das disparidades do desenvolvimento entre as diversas regiões do país. Contrariando as expectativas criadas, o presidente Sarney, profundo conhecedor das disparidades regionais, dá

início a um processo de abdicação da ideia do planejamento centralizado e afirmação da descentralização, transferindo aos estados e municípios a atribuição de buscar solução para os seus problemas.

A estratégia da descentralização, como forma de enfrentar as disparidades regionais, vinha se afirmando nos países do capitalismo central a partir da crise econômica mundial da década de 1970. Entre as razões da afirmação da estratégia de descentralização, Tavares (2002) destaca: o abalo ocorrido nas bases fiscais dos governos centrais em decorrência da crise econômica; a crise das indústrias tradicionais que sustentavam os “polos de desenvolvimento”; as fortes pressões sociais pela descentralização do poder nos países de regime unitário (França e Espanha, por exemplo); a política adotada pela União Europeia de apoio às regiões menos desenvolvidas; a compreensão de que o desenvolvimento possuía fortes condicionantes que partiam das bases locais (desenvolvimento endógeno); as novas reflexões teóricas que afirmavam a importância e a primazia dos espaços locais e regionais na configuração do novo padrão econômico, marcado pela dinamicidade e pela flexibilização.

Ao transferir aos estados e municípios a responsabilidade de buscar solução para as disparidades regionais, o governo federal, por um lado, abria espaço para que os atores regionais se tornassem protagonistas do processo de análise da sua realidade, do planejamento e da viabilização de soluções para os problemas que enfrentavam; por outro, poderia significar um “lavar as mãos” diante dos problemas vividos pelas regiões. Durante o governo Sarney, assistiu-se muito mais a essa segunda assertiva.

O governo Sarney foi marcado por uma forte contradição no trato da questão social. Chegando ao poder a partir de uma promessa de mudanças profundas na sociedade brasileira, após 21 anos de regime de exceção e pressionado por uma intensa mobilização da sociedade civil, o governo precisava avançar na garantia de direitos e na melhoria das condições de vida da população. Por outro lado, pressionado pelas forças conservadoras (das quais o próprio Sarney tinha sido líder durante boa parte da ditadura

militar) e pelas elites alinhadas ao capital internacional, era conveniente que se fizesse uma “mudança de governo e não de regime” (PEREIRA, 2002a).

Com o lema “tudo pelo social”, o governo Sarney reconhecia, nos documentos e planos oficiais, a enorme dívida social que assolava o país e a fragilidade dos direitos sociais, comprometendo-se formalmente a produzir expressivos avanços nessa área. Entre as estratégias previstas para alcançar os objetivos sociais, estavam medidas de caráter emergencial, especialmente contra a fome, o desemprego e a pobreza, e medidas de caráter estrutural, que priorizavam o crescimento econômico sustentado (a partir do qual seria possível ampliar a oferta de postos de trabalho, aumentar o salário real, melhorar a distribuição de renda, garantir seguro-desemprego e a reforma da legislação trabalhista e sindical) e a reforma agrária (FAGNANI, 1996; PEREIRA, 2002a).

Possibilitando a retomada da mobilização da sociedade civil, as eleições livres e diretas em todos os níveis e o funcionamento da Assembleia Constituinte, o governo Sarney contribuiu para que a sociedade brasileira avançasse na discussão da questão social, da efetivação de direitos e das possibilidades de uma sociedade democrática, com maior justiça social. Grande parte desses avanços foram consolidados na “Constituição Cidadã”, promulgada em 05 de outubro de 1988 (DALLARI, 2000).

A luta política na Constituinte foi árdua – “uma longa travessia”, como diria Ulysses Guimarães – mas desembocou na Constituição de 1988. Lendo a Carta, a única derrota significativa é a reforma agrária. Ali estava a maior parte das propostas da agenda reformista, como direitos trabalhistas, a autonomia sindical e a lei de greve. Na previdência social, a equiparação dos direitos dos trabalhadores rurais com os urbanos e a vinculação da aposentadoria com o salário-mínimo. Introduziu-se o princípio da seguridade social e o orçamento da seguridade social. Destacam também a definição de fontes de financiamento para o seguro-desemprego, a reorganização da assistência social e a reforma urbana. Os defensores da escola pública obtiveram boas vitórias, como o reforço à vinculação de recursos para a educação. O SUS foi outra conquista extraordinária,

que rompeu com a política privatista na saúde que vigorava na ditadura (FAGNANI, 2005b, p. 06).

No campo dos direitos sociais, a Constituição consolidou um conjunto de categorias-chave que nortearam a elaboração de um novo padrão de política pública social a ser adotado no País, onde todo o cidadão brasileiro é titular de um conjunto de direitos sociais, independente de sua capacidade de contribuição para o financiamento dos benefícios e serviços implícitos nesses direitos. Destacam-se os conceitos de “direitos sociais”, “seguridade social”, “universalização”, “equidade”, “descentralização político-administrativa”, “controle democrático”, “mínimos sociais”, entre outros (PEREIRA, 2002a).

As inovações trazidas pela Constituição de 1988 geraram uma sensação, especialmente nos movimentos sociais que haviam pressionado pela conquista de direitos, de que já estava “assegurada a implantação de uma sociedade democrática, com a garantia de liberdade e igualdade para todos e correção das injustiças sociais históricas” (DALLARI, 2000, p. 478). Com isso diminuiu a mobilização popular para garantir que os direitos consolidados fossem realmente efetivados na prática. Por outro lado, as inovações assustaram os adeptos da “ortodoxia liberal no Brasil” (PEREIRA, 2002a), que passaram a mobilizar-se intensamente para que esses direitos não fossem regulamentados e efetivados na prática (NADAI; NEVES, 1989).

A reação à efetivação de direitos que já se fez sentir durante o próprio governo Sarney, especialmente a partir do final de 1987, intensificou-se após a aprovação da Constituição, quando se organizou um movimento de “desconstrução do sistema formalmente esboçado na Constituição de 88”²⁶. Essa reação se apresentou de forma clara na elaboração do Orçamento da

26 Uma verdadeira “operação desmonte”, orquestrada pelos setores conservadores da elite brasileira e pelos grupos aliados ao capital internacional que defendiam a implantação, no Brasil, de políticas de recorte neoliberal, seguindo uma tendência dominante no cenário internacional (FAGNANI, 2005a). Tratou-se de uma “contrarreforma” impulsionada pelas forças políticas conservadoras (VAZQUEZ et al., 2004).

União para 1989, na ação direta do Executivo²⁷ e na elaboração da regulamentação complementar à Constituição (FAGNANI, 2005a). Esse movimento de “contrarreforma” (VAZQUEZ et al., 2004) foi também respaldado nas orientações do Consenso de Washington²⁸, que propunha como alternativa para os países saírem da crise e ingressarem em um novo ciclo de desenvolvimento uma ampla abertura da economia, uma forte disciplina fiscal, o controle da inflação e uma redução drástica da presença do Estado na economia e na sociedade (incentivando o processo de privatização e a contenção de direitos). A reação contou ainda com um cenário internacional favorável à contenção de direitos (FIORI, 1991; PEREIRA, 2002a; COUTO, 2004).

O final do governo Sarney foi marcado: por um quadro de profunda frustração de amplos setores da sociedade brasileira, com o primeiro governo civil após 21 anos de Regime Militar; por um caos interno ocasionado pela hiperinflação – perda da capacidade fiscal do Estado de agir compensatoriamente, estagnação econômica, requisitos da dívida externa e a mais completa falta de governo (FIOIRI, 1991); por uma forte “reação conservadora”; e por um contexto internacional favorável à contenção de direitos. “Foi neste espaço e neste tempo que avançaram no Brasil as

27 Para verificar as medidas tomadas pelo Executivo que mais afetaram a área das políticas públicas sociais, pode-se consultar Pereira (2002b, p. 182-3).

28 Termo empregado pelo economista inglês John Williamson durante a preparação de uma conferência organizada pelo Institute for International Economics (IIE), realizada em novembro de 1989, em Washington, com a finalidade de avaliar as reformas econômicas realizadas na América Latina. A conferência reuniu economistas de renome internacional, funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais sediados nos Estados Unidos (FMI, Banco Mundial e BID). Para relatar as experiências dos países latino-americanos foram convidados economistas desses países. As conclusões desse encontro é que receberam, posteriormente, a denominação de “Consenso de Washington” (PEREIRA, 2002b; BATISTA, 1994). O encontro, embora com formato acadêmico e sem caráter deliberativo, acabou se revestindo de uma significação simbólica maior do que muitas reuniões oficiais no âmbito dos foros multilaterais regionais. Ele acabou ratificando, como condição para que os países latino-americanos obtivessem cooperação financeira externa, a adoção da proposta neoliberal que o governo norte-americano vinha seguindo desde o governo Reagan. Em 1999, por iniciativa de John Williamson e Pedro-Pablo Kuczynski, parte desse grupo voltou a se reunir para fazer uma avaliação dos 10 anos do “Consenso de Washington” e ver como haviam sido implementadas as reformas na América Latina e os problemas que enfrentavam e preparar uma nova agenda. Os encontros ocorreram entre 2001 e 2002. Em 2003 foi publicado o novo material sob o título “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”. O texto foi traduzido para o Brasil em 2004, sob o título “Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina”.

ideias neoliberais que acabaram ocupando um papel central na plataforma vitoriosa de governo do futuro presidente Collor” (BRUM, 2003; FIORI, 1991, p. 117).

As eleições diretas para a Presidência da República, em 1989, evidenciaram com maior clareza o processo de decepção e de crise em que o país estava mergulhado. Apresentaram-se para a disputa, em primeiro turno, 22 candidatos, demonstrando a fragilidade do quadro partidário brasileiro que havia sido construído na saída do Regime Militar. Superando políticos tradicionais e cujas candidaturas eram respaldadas por grandes partidos, passaram para o segundo turno dois candidatos sem tradição na vida política brasileira e respaldados por partidos de pequena expressão eleitoral (BRUM, 2003). De um lado, Fernando Collor de Mello, do Partido de Renovação Nacional (PRN), que representava as forças centro-conservadoras. De outro, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), que representava as forças de esquerda e centro-esquerda (BRUM, 2003).

A primeira experiência de eleições em dois turnos na história política do país deixou evidente que as elites possuíam mais força de articulação e mobilização do que os trabalhadores. Ao não ter seus candidatos na disputa do segundo turno, os maiores setores representativos da elite brasileira não hesitaram em mobilizar-se rapidamente para evitar que um líder sindical chegasse à Presidência da República (DREIFUS, 1989). Fernando Collor de Mello elegeu-se²⁹ presidente com base num discurso de moralização, austeridade e modernização, que foi embalado pelos apoios recebidos, especialmente dos meios de comunicação de massa.

A vitória de Collor não pode ser entendida sem relacioná-la ao fracasso da proposta reformista, posta em prática durante o governo Sarney, especialmente nos três primeiros anos de mandato (FIORI, 1991). “[...] os reformistas tentaram avançar gerindo instrumentos e impondo novas responsabilidades a um Estado que já estava extremamente fragilizado”

29 Obtendo 42,75% dos votos (35.089.998 votos) contra 37,86% (31.076.364 votos) de Lula. Entre nulos, brancos e abstenções, somaram-se 19,38% dos votos (NADAI; NEVES, 1989, p. 291).

(FIORI, 1991, p. 119). Com isso aplainaram o caminho para o avanço das ideias neoliberais e a consagração da candidatura “inorgânica” de Collor de Mello, assentada em duas convicções que se generalizaram a partir de então: 1) o fracasso das ideias econômicas partidárias de um desenvolvimento orgânico e distributivista, coordenado pelo Estado; 2) a insustentabilidade fiscal das ideias sociais consagradas pelo poder constituinte, favoráveis à universalização dos direitos sociais e cidadãos (FIORI, 1991, p. 119).

Respalado por mais de 35 milhões de votos, Collor assumiu a Presidência e passou a implementar um conjunto de medidas³⁰ que visava “promover a passagem de um capitalismo tutelado pelo Estado para um capitalismo moderno, baseado na eficiência e na competitividade”, em que a função de motor central do desenvolvimento deixava de ser do Estado e passava a ser exercida pelo setor privado nacional e internacional (BRUM, 2003).

Para levar adiante esse plano, era essencial construir uma base parlamentar majoritária que lhe desse apoio e uma estrutura de sustentação do governo nos estados e municípios. Para isso ele apostou forte no Plano Collor I e nas eleições de outubro de 1990, utilizando a política pública social como estratégia eleitoral, segundo os métodos mais tradicionais do paternalismo e do clientelismo (FIOIRI, 1991). Com o fracasso do Plano e a derrota nas eleições, a resposta do governo foi o Projeto de Reconstrução Nacional³¹. Nesse momento o Governo Collor abandonou a ambiguidade³² de seu programa eleitoral e optou de forma nítida por uma política

30 Essas medidas estavam centradas num plano de combate à inflação, na Reforma Administrativa e na Reforma Constitucional. Para mais detalhes sobre essas medidas, pode-se consultar Brum (2003, p. 475-478), Fiori (1991, p. 120-126), entre outros. Para implantar grande parte dessas medidas, o presidente Collor não vacilou em usar as “Medidas Provisórias”, alegando um quadro inflacionário e de dificuldades fiscais crescentes para justificá-las (PEREIRA, 2002b).

31 Lançado por ocasião da comemoração do seu primeiro ano de mandato, em 14 de março de 1991. Tinha como principais objetivos a desregulamentação da economia, a abertura da economia brasileira ao processo de concorrência internacional, a atração de investimentos internos, a redução do tamanho e da presença do Estado na economia, tornar as exportações brasileiras mais competitivas e promover o equilíbrio das contas públicas através de uma reforma tributária e de um ajuste fiscal (BRUM, 2003).

32 Collor de Mello elegeu-se apresentando uma proposta eleitoral de viés social-democrata, mas, quando assumiu o governo, acabou se transformando no moderno precursor do desmonte do modelo nacional desenvolvimen-

pública social de tipo seletiva e focalizada, segundo o figurino neoliberal (FIOIRI, 1991).

O governo Collor passou de uma política pública social pouco imaginativa, descoordenada, praticamente inercial e totalmente submetida, durante 1990, aos ditames de sua política econômica de estabilização e da sua estratégia eleitoral, para uma outra política de corte cada vez mais nitidamente liberal, agora em linha de convergência com a política econômica, mas em linha de enfrentamento crescente com a sociedade e com os poderes Legislativo e Judiciário (FIOIRI, 1991, p. 126).

O enfrentamento com a sociedade se fazia sentir no confisco da poupança, levado a efeito no Plano Collor I, no achatamento salarial e na reiterada ideia de suprimir direitos garantidos na Constituição de 1988. O confronto com o Congresso foi percebido na aprovação da Lei Orgânica da Saúde, na Lei de Custeios e Benefícios da Previdência Social, no Plano de Organização e Custeio da Seguridade Social, na regulamentação da Lei Orgânica da Assistência Social, na Lei Complementar do Seguro-Desemprego e na discussão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Com o Judiciário, o maior centro de confronto foram as questões relacionadas aos direitos dos trabalhadores e aposentados, afetados pelos planos econômicos. Pode-se afirmar que os direitos sociais constituíram-se em motivos centrais desses confrontos (FIORI, 1991; FAGNANI, 1996).

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o governo Collor foi completamente inoperante. Mesmo sendo conhecedor das disparidades regionais do país, pouco fez para solucioná-las. Ao adotar uma política de desmantelamento do Estado Nacional e de vários órgãos regionais, a abertura indiscriminada da economia brasileira à concorrência externa e a manipulação de fundos públicos em benefício dos aliados políticos, o governo Collor acabou incentivando a disputa entre os estados para a atração

de investimentos e a inserção direta das próprias regiões na dinâmica da economia internacional (GUIMARÃES NETO, 1997). Com isso teve-se um período de inflexão da desconcentração espacial e o acirramento da competição entre os estados, a partir de condições extremamente desiguais.

O fim melancólico do Governo Collor, atingido por um processo de *impeachment* ao final de 1992, não apenas desorganizou o Estado e tornou intolerável a corrupção escancarada, mas, principalmente, teve a função de deixar clara para a burguesia a necessidade de um projeto orgânico e menos imediatista e de definir quem pudesse implementá-lo, no governo, com aceitação popular e dos amplos setores da burguesia (RODRIGUES, 2000; NETTO, 2003).

Num clima de instabilidade política e de mobilização social, Itamar Franco (vice-presidente eleito) assumiu a Presidência, com a missão de restabelecer a normalidade do processo democrático e constituir um governo de coalizão entre as forças que lutaram pelo *impeachment*. Governo esse capaz de encaminhar a solução dos graves problemas que o país enfrentava, especialmente o descontrole da inflação³³ e a estagnação econômica³⁴.

O governo transitório de Itamar Franco teve dificuldades políticas para estruturar-se e para funcionar. Não teve êxito na tentativa de formar um governo de ampla coalizão. A equipe que integrou o primeiro escalão do governo era muito heterogênea, refletindo-se em contradições internas e frequentes mudanças nos ministérios, especialmente no da economia. O governo possuía uma insegura maioria parlamentar num Congresso envolvido em Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), pressões da sociedade e processos de cassação. A instabilidade³⁵ do próprio presidente contribuía para agravar o quadro. A realidade demonstrava que o país estava mergulhado numa profunda crise econômica e moral (BRUM, 2003).

33 Nos quatro primeiros meses de 1993 chegou a 130,33% (RODRIGUES, 2000, p. 265).

34 Em 1991, o PIB teve um crescimento de apenas 0,3%. Em 1992, apresentou um resultado negativo de - 0,8% (BRUM, 2003, p. 478).

35 Além do comportamento instável, Itamar Franco havia hesitado em assumir a Presidência e, por várias vezes, teria cogitado com amigos a possibilidade de renúncia (RODRIGUES, 2000; BRUM, 2003).

“O governo adquiriu razoável consistência a partir de maio de 1993, com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao comando do Ministério da Fazenda, o qual passou a exercer, na prática, funções de primeiro-ministro” (BRUM, 2003, p. 479). As negociações políticas³⁶ que definiram o ingresso do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ao qual era filiado o novo Ministro da Fazenda, na base de sustentação do governo, proporcionaram uma maioria parlamentar, capaz de aprovar um plano de estabilidade econômica em longo prazo. Durante o segundo semestre de 1993 foram implementadas uma série de medidas³⁷, no sentido de criar as condições para a efetivação de um plano de estabilização econômica e de sensibilizar a opinião pública em favor dele. Em 07 de dezembro de 1993 foi anunciado o Plano Real, como sendo o plano capaz de produzir a estabilidade econômica que o Brasil necessitava para voltar a crescer e solucionar os “graves problemas sociais” que o país enfrentava.

Diferente dos planos anteriores, o Plano Real foi anunciado com antecedência, teve ampla divulgação, foi discutido com o Congresso e com os principais agentes econômicos, não continha surpresas e apresentava uma proposta de implantação gradual (BRUM, 2003). Com isso, o Plano tornou-se “palatável à opinião pública”, por não ser autoritário como os anteriores (SINGER, 2003). O Plano estava estruturado em três fases gradativas e complementares entre si. Partia de um “ajuste fiscal” que buscava o equilíbrio das contas públicas, especialmente através da utilização, pelo governo federal, do mecanismo de “desvinculação de receitas”. O segundo

36 A vitória do Presidencialismo no Plebiscito de 21 de abril de 1993 praticamente antecipou o debate da eleição presidencial de 1994 e sepultou a ideia do Parlamentarismo defendida pelo PSDB. Nesse debate, cada vez mais se afirmava a polarização entre as candidaturas de Lula e Maluf. Nenhum desses dois representava uma alternativa consistente para o encaminhamento do projeto da burguesia aliada ao capital internacional. É neste momento que começa a articular-se a candidatura de uma “terceira via”, em torno de uma aliança entre o PSDB e o Partido da Frente Liberal (PFL). A composição da equipe do Ministério da Fazenda representou um ensaio desse processo. Detalhes podem ser consultados em Rodrigues (2000).

37 Entre elas destacam-se o abandono da política recessiva do período Collor, a redução do déficit público, o aumento das reservas cambiais, a renegociação da dívida externa, a obtenção de saldos positivos na balança comercial, a redução das alíquotas de importação de vários produtos, o realinhamento das tarifas e preços públicos e o incentivo à livre negociação entre as partes no caso de reajustes de salários, evitando que os reajustes fossem repassados aos preços dos produtos (BRUM, 2003).

passo foi a implantação de um indexador único da economia, a Unidade Real de Valor (URV), que visava promover o alinhamento de preços, valores e contratos. O terceiro foi a implantação do Real como “moeda forte” e de poder aquisitivo estável, capaz de servir de referência básica das relações econômicas num processo de estabilidade (BRUM, 2003; SINGER, 2003).

7 A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO A PARTIR DO IDEÁRIO NEOLIBERAL

O sucesso, ao menos aparente, do Plano Real fez com que Fernando Henrique Cardoso (FHC) se credenciasse como candidato à Presidência da República nas eleições de 1994, por uma aliança entre o PSDB e o PFL, aglutinando forças de “centro-direita”. Utilizando-se dos resultados do Plano Real, de um expressivo apoio financeiro do empresariado e habilmente manipulando e apropriando-se de bandeiras históricas da esquerda (RODRIGUES, 2000), Fernando Henrique se elegeu³⁸ presidente já no primeiro turno das eleições de 03 de outubro de 1994.

Vitorioso no primeiro turno, FHC rapidamente deu efetividade ao projeto político do grande capital: sua base parlamentar, articulada fisiologicamente e reunindo as velhas e novas oligarquias, *garantiu-lhe precisamente a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988* – sob pretexto da “modernização do país”, do “ingresso no Primeiro Mundo” e coisas que tais, e sustentado por uma unanimidade da mídia que nem a ditadura forçosamente obteve, o primeiro governo FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (neste sentido a “reforma da previdência” é emblemática); e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um “modelo de desenvolvimento” que

38 Entre os oito candidatos que disputaram as eleições, FHC obteve 54,28% dos votos válidos (RODRIGUES, 2000).

subtraíu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa (NETTO, 2003, p. 79).

A reação conservadora que havia se iniciado na segunda metade do Governo Sarney e prosseguido, com alguns percalços, durante os governos de Collor e Itamar, veio a consolidar-se com o Governo FHC. A agenda das reformas orientadas para o mercado, para o Estado mínimo e para a desregulamentação, finalmente chegou ao poder em condições de viabilidade política. O Governo FHC efetivou uma ampla hegemonia (apoio econômico, apoio político e sustentação ideológica) em torno do projeto neoliberal, como alternativa para o Brasil sair da crise e ingressar em uma nova fase de desenvolvimento (RODRIGUES, 2000).

Para o ingresso nessa nova fase de desenvolvimento apresentou-se como absolutamente necessária a “modernidade supostamente virtuosa da desregulamentação da concorrência e da globalização financeira internacional” (MATTOSO, 2003, p. 115). Essa “modernidade geraria uma nova dinâmica na economia internacional, favorecendo o surgimento de um novo Renascimento, como uma nova era de avanços da razão e da técnica” (MATTOSO, 2003, p. 115). Para ingressar nessa modernidade bastava integrar rapidamente o país na dinâmica da economia internacional através da abertura econômica e financeira, da drástica redução da intervenção do Estado na economia, da eliminação de qualquer política de defesa da produção nacional, da estabilização monetária e da utilização da taxa de juros como forma de controlar o consumo e conter a inflação (MATTOSO, 2003).

Nesse projeto de desenvolvimento com base em políticas de recorte neoliberal, os direitos sociais apareciam como vilões a serem combatidos, pois oneravam o capital e dificultavam a competitividade das empresas brasileiras no cenário da concorrência internacional.

Ora apresentados como “privilégios”, ora grosseiramente mistificados como “injustiças”, e, sobretudo, postos como “financeiramente insustentáveis”, os direitos sociais foram objeto de mutilação,

redução e supressão em todas as latitudes onde o grande capital impôs o ideário neoliberal; o Brasil de FHC, quanto a isto, apenas reiterou a receita: a governabilidade do país, conforme a equipe de FHC, dependia fundamentalmente da *flexibilização* desses direitos (NETTO, 2003, p. 81).

Essa *flexibilização* foi implementada através de uma política macroestrutural que manuseava instrumentos de intervenção em áreas específicas de forma a cortar direitos, desestimular a luta pela manutenção deles e inibir a reivindicação de novos direitos. Segundo Lesbaupin (2003), uma frente de combate foi em relação à Constituição de 1988, que foi completamente “desfigurada”. “A Constituição – nossa Lei maior – se tornou uma lei ordinária, mudada a torto e a direito, de acordo com os interesses do governo” (2003, p. 11). Enquanto os direitos dos trabalhadores iam sendo sistematicamente flexibilizados, novos direitos eram concedidos às empresas, num verdadeiro esforço regressivo em matéria de cidadania.

A estratégia macroeconômica implantada com o Plano Real teve um impacto “devastador” sobre o mercado de trabalho, percebido pela concentração de renda, pelo aumento do desemprego e da informalidade (GONÇALVES, 2003; MATTOSO, 2003; FAGNANI, 2005a). Em 1990, 60% dos trabalhadores brasileiros possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto que em 2002 esse percentual cai para apenas 40% (FAGNANI, 2005b). Considerando que a carteira de trabalho assinada representa a possibilidade de acesso aos direitos ligados ao trabalho, tem-se um violento retrocesso. Da mesma forma, considerando que grande parte dos recursos destinados aos programas sociais provém de contribuições diretamente vinculadas ao trabalho formal, tem-se uma contração na possibilidade de financiamento desses programas (VAZQUEZ et al., 2004).

A estratégia macroeconômica implantada também destruiu as bases financeiras e institucionais do Estado, reduzindo sua capacidade de intervenção na área social (VAZQUEZ et al., 2004). Os incentivos concedidos à instalação de empresas privadas significaram explicitamente renúncia

de arrecadação e, com isso, de capacidade de investimento. O processo de privatização significou a venda de patrimônio público, na maioria das vezes financiado pelos próprios fundos públicos, e a redução da capacidade de ação do Estado em setores estratégicos para o desenvolvimento do país e para a implantação de programas sociais.

O modelo de ajuste fiscal implementado pelo governo FHC reduziu a capacidade de atuação do Estado na área social (GONÇALVES, 2003). Em nome do equilíbrio das contas públicas para o combate à inflação, o governo utilizou-se do mecanismo da “desvinculação de receitas” para reduzir os investimentos em educação, saúde, trabalho, previdência e assistência, e para desviar recursos dessas áreas, caracterizando uma verdadeira e intencional “sabotagem” às políticas públicas sociais (NETTO, 2003). O modelo de ajuste gerou um comprometimento ainda maior dos recursos públicos com o pagamento de juros da dívida externa e interna, além de ampliar o endividamento³⁹. Resulta disso um “brutal crescimento do montante de juros pagos pelo setor público e a consequente imposição do ajuste fiscal permanente, com metas de superavit primário superiores a 4,5% do PIB” (FAGNANI, 2005b, p. 06). O ajuste fiscal acabou se transformando num dos principais “motores” na ofensiva contra os direitos sociais (FAGNANI, 1999).

Os recursos que o governo FHC cortou dos fundos públicos para as políticas e programas sociais foram remanejados e investidos em áreas de direto interesse do capital (NETTO, 2003). Isso torna evidente que a política pública social esteve inteiramente subordinada à orientação macroeconômica estabelecida segundo os ditames do grande capital.

A plena subordinação da política pública social estatal à estratégia macroeconômica do grande capital a situa, naturalmente, nos parâmetros mercantis: ela se torna função da *participação contributiva* dos seus usuários, cancelando qualquer pretensão de universalidade

39 “A dívida líquida total que era de 152 bilhões de reais em 94 (30% do PIB), passou para 881 bilhões em 2002 (55% do PIB)” (FAGNANI, 2005b, p. 06).

com a remissão a critérios de base *meritocrática*. Daí que sua marca evidente seja a *segmentação* dos usuários, determinando igualmente a *qualidade* das prestações: para os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas – ou como já se observou, “para pobre, uma política pública social pobre” (NETTO, 2003, p. 87).

A segmentação dos usuários era justificada pelo argumento da *focalização*, pela demonstração do fato de que o gasto social do Estado não tem chegado, historicamente, aos setores mais pobres da população brasileira. Por isso, se fazia necessário redirecionar esses gastos, concentrando-os nos setores de maior pobreza (VAZQUEZ et al., 2004), considerados vulneráveis no conjunto da sociedade (SILVA, 2001). A concepção de focalização que orientou a ação do governo FHC pode ser inserida naquela que orientou a reforma dos programas sociais na América Latina a partir do ideário neoliberal, tendo como objetivo:

[...] apenas atenuar ou mascarar a pobreza crescente oriunda do ajuste estrutural que, centrando-se no corte de recursos para programas sociais, volta-se tão-somente para criar condições de inserção do país na competitividade da economia globalizada. Trata-se de uma concepção que se pauta pelo corte de recursos dos programas sociais. Centrada em programas emergenciais/assistencialistas, insuficientes, descontínuos, direcionados para populações em extrema pobreza, condutora da desresponsabilização social do Estado que transfere para a sociedade, sob o apelo da “solidariedade” e da “parceria”, o dever da proteção social inerente ao Estado moderno (SILVA, 2001, p. 14).

A partir do argumento da “solidariedade” e da “parceria” entre o Estado, a sociedade civil e o mercado, o governo FHC acabou contribuindo para ampliar uma tendência já presente no trato das políticas públicas sociais desde o regime militar, a *privatização*. Justificada na ideia de que o Estado gastava mal os recursos escassos e não possuía instrumentos eficazes de controle social desses gastos, seria mais eficiente a realização de

“parcerias” com a sociedade civil, que se incumbiria de constituir “redes de proteção social” ou “instituições de solidariedade social” encarregadas da prestação dos serviços sociais (NETTO, 2003). Essa forma de entender e gestar a política pública social contribui para a corrosão da ideia dos direitos sociais como direitos do cidadão e pode levar a um processo de refilantropização, como destaca Yazbek (1995).

A tendência de descentralização, presente desde a Constituição de 1988, teve continuidade com o governo FHC. Porém, a descentralização seguiu uma lógica de transferir obrigações aos estados e municípios, sem o repasse de recursos correspondentes para atendê-los. A utilização do mecanismo da “desvinculação de receitas” e a Lei Kandir acabaram centralizando arrecadação na esfera federal e prejudicando os estados e municípios na efetivação de programas sociais:

[...] esta política vitimou diretamente os setores mais carentes da sociedade, que dependem crucialmente de serviços prestados pelo poder público, sobretudo em nível estadual e municipal. Hoje, a grande maioria das escolas públicas de primeiro e segundo grau assim como os postos de saúde, hospitais e prontos-socorros públicos são mantidos e operados pelos estados e municípios. O governo FHC, desde o primeiro dia de mandato, reduziu as receitas de estados e municípios e os obrigou a destinar uma parcela importante do que sobrou à amortização de suas dívidas. Não resta dúvida de que o resultado foi não só um aumento do déficit de estados e municípios, [...], mas uma deterioração dos serviços sociais – de saúde, educação, assistência social e outros – prestados por estados e municípios (SINGER, 2003, p. 39).

Os programas sociais⁴⁰ implantados pelo governo FHC, em seus dois mandatos, tendo como “carro-chefe” o Programa Comunidade Solidária, seguiram a lógica do ideário neoliberal que orientou a reforma

40 Comunidade Solidária, instituído em 1995; Comunidade Ativa, em 1999; Projeto Alvorada, em 2000; Bolsa Escola, em 2001; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, em 1996; Benefício de Prestação Continuada, entre outros. Para mais detalhes a respeito desses programas, consultar SILVA (2001).

dos programas sociais na América Latina, especialmente a partir do final de década de 1980. Essa lógica estava fundada num tripé expresso pelos princípios da focalização, da parceria e da descentralização (SILVA, 2001).

Em termos de políticas de desenvolvimento regional, o governo FHC “ensaiou” retomar o tratamento da questão regional (TAVARES, 2002). Como primeiro passo, introduziu no Orçamento Plurianual de 1996-1999 um conjunto de projetos na área de transportes, buscando aumentar a integração das regiões brasileiras. Esses projetos visavam consolidar os “eixos de desenvolvimento”, baseados no pressuposto de que a “concentração e a coordenação das intervenções em determinadas regiões provocam impactos mais positivos sobre o restante do sistema econômico nacional e regional do que a atuação dispersa e generalizada” (TAVARES, 2002, p. 245). No segundo mandato, deu-se sequência a essa política dos eixos de “integração e desenvolvimento”, criando um ministério para tratar da questão regional, o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional, e extinguindo os órgãos regionais como a SUDENE e a SUDAM (TAVARES, 2002).

No âmbito do novo ministério foi gestado o “Programa das Mesorregiões Diferenciadas”⁴¹, que propunha um novo recorte e um novo tratamento da questão regional no Brasil (FGV, 2003). O programa criou 13 mesorregiões como instâncias intermediárias entre as macro e as microrregiões, tendo por objetivo elevar a qualidade de vida da população por meio da implementação de fóruns e de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante a gestão eficaz e eficiente das ações, a capacitação de técnicos e especialistas e os estímulos à estruturação de cadeias e investimentos produtivos (FGV, 2003).

Esse programa trazia uma “mudança paradigmática” na compreensão das políticas de desenvolvimento regional (FGV, 2003). O governo Federal não assume mais a posição de proeminência no processo de planejamento e execução da política. No entanto, reconhece que: seu papel é atuar

41 Uma análise mais detalhada desse programa que foi incluído no Plano Plurianual 2000-2003, dividindo o território brasileiro em 13 mesorregiões, pode ser encontrada em FGV (2003).

como órgão de coordenação das diversas políticas que contribuem para a integração e o desenvolvimento regional; a participação ativa da sociedade local é essencial para o sucesso de qualquer processo de desenvolvimento; a inaplicabilidade das macrorregiões em função de sua extensão, dispersão, falta de vínculos e instituições de agregação e coordenação; a incapacidade do Estado atual em agir como efetivo injetor de recursos como o fizera em outros tempos; o desenvolvimento não pode ser compartimentado, pois a pobreza, as desigualdades e a estagnação econômica são fenômenos nacionais e requerem a nacionalização das políticas de desenvolvimento (FGV, 2003).

Para além dos louváveis objetivos, do reconhecimento das dificuldades do governo Federal em atuar no desenvolvimento das regiões e da importância da articulação com os atores locais, o Programa das Mesorregiões avançou muito pouco. Avançou mais onde as próprias mesorregiões assumiram a coordenação do processo através da organização da sociedade civil. Em muitos casos, o programa se resumiu à preparação de um “portfólio de oportunidades de investimento para o setor privado”, incentivando empresas, majoritariamente de capital multinacional, voltadas para a exportação, a se instalarem nas “regiões deprimidas”, aproveitando-se de financiamentos públicos generosos (TAVARES, 2002).

As políticas de desenvolvimento regional presentes nos Programas “Brasil em Ação” (do primeiro mandato: 1995-1998) e “Avança Brasil” (do segundo mandato: 1999-2002) continham elevado número de planos e projetos, mas seus resultados foram parciais. Não tiveram como objetivo a articulação produtiva nacional, mas a ampliação da competitividade das exportações brasileiras, através da “desobstrução de gargalos”, com a redução de custos de transporte e de armazenamento. A obsessão da equipe econômica pela obtenção de superavit primário deixou de lado os projetos ou postergou sua conclusão, tornando pífios os seus resultados (CAIADO; RIBEIRO; AMORIM, 2004).

O desgaste produzido pelas políticas de recorte neoliberal implementadas nos dois mandatos de FHC⁴², conjugadas com o cenário internacional de críticas cada vez mais constantes a esse ideário⁴³, fortaleceu um discurso de oposição, liderado por forças de centro-esquerda que derrotaram o candidato do governo⁴⁴ nas eleições presidenciais de 2002.

A eleição de um líder sindical, com uma história de lutas em favor da classe trabalhadora, gerou expectativas de transformações profundas na estrutura de posse e distribuição da riqueza gerada pelo trabalho coletivo, nas relações de poder político e na estrutura social brasileira. Mudanças reivindicadas para longo prazo e parte de uma “agenda democrática”. É compreensível que, com a posse de Lula, em janeiro de 2003, um misto de confiança e desespero tenha tomado conta do país (NOGUEIRA, 2004). Confiança por parte daqueles que haviam lutado pelo fim do Regime Militar e pela consolidação de uma sociedade democrática e com justiça social. Desespero por parte daqueles que sempre defenderam os privilégios de uma pequena minoria.

O novo governo defrontou-se com um cenário econômico interno e externo problemático (NOGUEIRA, 2004). As circunstâncias herdadas de governos anteriores, as impostas pelo próprio sistema político e administrativo brasileiro ou as derivadas da estrutura econômica e financeira do

42 Uma análise consistente do resultado das políticas implementadas por FHC pode ser encontrada em Lesbaupin (2003) e Pochmann (2004), entre outros.

43 Em pouco mais de duas décadas as propostas de solução para a crise do capitalismo e do socialismo com base em estratégias de recorte neoliberal expandiram-se pelo mundo e demonstraram que a tão propalada alternativa não solucionava os problemas para os quais se propunha, mas, em muitos casos os agravava. As propostas levaram a “um desempenho econômico medíocre do crescimento como um todo; um alto (e incontrolável) grau de volatilidade financeira; uma fraqueza exacerbada das instituições públicas internacionais; e uma contínua deterioração da distribuição da renda em nível global” (SUNKEL, 1999, p. 175). “No que tange ao controle e à redução da inflação, uma das metas mais perseguidas pelos neoliberais, com suas políticas monetárias e fiscais, os resultados foram exitosos, porém socialmente perversos” (PEREIRA, 2002a, p. 38). As promessas de benefícios globais não foram cumpridas (STIGLITZ, 2003). O que parecia consenso rapidamente deixou de sê-lo. Suas concepções equivocadas cada vez mais são percebidas e criticadas em lugares muito variados onde foram implementadas, nos diferentes continentes e nas mais diversas formações sociais (SANTOS, 2002).

44 José Serra perdeu as eleições presidenciais de 2002 para Luiz Inácio Lula da Silva. Lula acabou recebendo 61% dos votos válidos, no segundo turno das eleições.

capitalismo globalizado, sem uma sólida maioria no Congresso Nacional, fizeram o presidente Lula optar pelo caminho da prudência.

Sua opção pela prudência foi, assim, acima de tudo uma demonstração de respeito para com a realidade. Escolheu-se não entrar em atrito com o país real, buscando estabelecer com ele uma relação “amigável”, à espera da abertura de um ciclo mais favorável, no qual se fariam possíveis a retomada do desenvolvimento e a adoção de políticas eficazes para equacionar e superar o deficit social. Seria dada continuidade a muitas orientações anteriores simplesmente porque, se se tentasse mudar, ocorreria ainda mais turbulência e tensão. Passou-se a admitir que o governo teria de fazer concessões e de derivar para proposições conservadoras (como a reforma da previdência) porque precisava driblar uma correlação de forças francamente desfavorável. Foi uma opção pela cautela e pela governabilidade, mas também um gesto simbolicamente forte, que representou, antes de tudo, o ingresso do PT no universo da esquerda não revolucionária: da esquerda que deseja justiça, democracia e reformas graduais, não mais o fim do capitalismo (NOGUEIRA, 2004, p. 27-8).

O governo Lula procurou fazer alguns ajustes na política econômica de forma a retomar o controle sobre a inflação, o deficit público, a política industrial e agrícola (BOITO, 2005). Adotou uma política agressiva de exportações, centrada no agronegócio e nos produtos industriais de baixa densidade tecnológica e implementou as medidas cambiais, creditícias e outras necessárias para manter essa política. Com isso angariou o apoio de parcela considerável da burguesia interna, que se mostrava descontente com os rumos da política econômica do governo FHC. A política adotada não descontentou o capital financeiro e os setores ligados ao capital internacional, pois garantia superavit necessário para o pagamento dos encargos das dívidas interna e externa (BOITO, 2005) e não mexia no limite da remessa de lucros ao exterior, algo sempre temido pelo capital externo que atua em outro país.

A retomada de uma ação mais ativa do Estado através da ação direta das empresas e organismos estatais, de financiamentos via bancos públicos, do uso de técnicas de planejamento e orientação de investimentos e da articulação com os atores regionais envolvidos demonstrou-se como o diferencial em relação ao governo anterior. O Estado retoma a perspectiva do planejamento do desenvolvimento regional, de longa tradição no país. Essa nova postura do governo se fez sentir no caso da política de desenvolvimento regional, ao afirmar-se que o Brasil necessitava de uma “política nacional” e de uma “ação ativa” do Estado na busca de soluções para as disparidades inter e intrarregionais, que caracterizam o perfil socioeconômico do país (BRASIL, 2005).

A PNDR precisa ser uma **Política Nacional**, envolvendo iniciativas do Congresso Nacional, dos diversos entes da federação, das universidades, de entidades do setor produtivo (empresários, trabalhadores, autônomos, cooperados etc.), de ONG’S, dentre outros. O Governo Federal tem, no entanto, papel estratégico em sua concepção e implementação. As iniciativas locais e sub-regionais precisam se articular e encontrar nexos na Política Nacional. Num país continental, heterogêneo e desigual como o Brasil, a ênfase em soluções localistas isoladas não é recomendável, pois pode ampliar os riscos de fragmentação. Daí a importância de políticas nacionais capazes de assegurar consistência às iniciativas locais e garantir a integração nacional (BRASIL, 2005, p. 14, grifo do autor).

Na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se fez um amplo diagnóstico das diferentes regiões do país e propôs-se a criação

de um conjunto de programas⁴⁵, ações estratégicas⁴⁶ e instrumentos⁴⁷ capazes de operacionalizar o planejamento proposto. A intenção expressa nessa política é a retomada do crescimento econômico, a diminuição das desigualdades inter e intrarregionais e a melhoria da qualidade de vida da população brasileira como um todo (BRASIL, 2005).

Análise detalhada do projeto implantado no Brasil a partir do governo Lula é desenvolvida na sequência dos textos que integram este livro, a partir dos estudos e debates realizados na disciplina “Seminários”, do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas, da UFFS – Campus Cerro Largo, no primeiro semestre de 2016.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, R. C. de; CAVALCANTI, C. de V. **Desenvolvimento regional no Brasil**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1976.

ALMEIDA, R. **Planejamento do combate às secas**. Fortaleza: BNB, 1953.

BANDEIRA, M. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil: 1961-1964**. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. **Caderno Dívida Externa**, São Paulo, n. 6, set. 1994.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BOITO, A. O governo Lula e a reforma do neoliberalismo. **Revista ADUSP**, São Paulo, p. 06-11, maio 2005.

45 Os programas básicos definidos foram: “Programa de Sustentabilidade dos Espaços Sub-Regionais” (PROMESO); “Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido” (CONVIVER); “Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões” (PROMOVER); “Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira” (FAIXA DE FRONTEIRA); “Programa de Organização Produtiva de Comunidades” (PRODUZIR); “Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA)” (RIDE) (BRASIL, 2005).

46 A articulação entre os ministérios e secretarias de governo (através da Câmara de Política de Integração Nacional), o diálogo com as organizações da sociedade e com os agentes produtivos regionais, a articulação entre o governo federal, os estados e os municípios e a proposta de criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

47 A criação de novas instituições de desenvolvimento (SUDENE, SUDAM, SUDECO e Secretarias de Programas Regionais) capazes de coordenar a ação dos diferentes órgãos de governo presentes em cada região.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Política Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp>>. Acesso em: 19 set. 2006.

BRUM, A. J. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 12. ed. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 1993.

_____. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 23. ed. rev. e atual. Petrópolis: Vozes; Ijuí: UNIJUI, 2003.

CAIADO, A. S. C.; RIBEIRO, T. F. F.; AMORIM, R. L. C. Políticas neoliberais e reestruturação produtiva. In: POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva: perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social**. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 63-146.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1990.

_____. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. In: AFFONSO, R. de B. Á.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 399-415.

CARDOSO, M. L. **Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DALLARI, D. de A. Sociedade, Estado e direito: caminhada brasileira rumo ao século XXI. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000. p. 439-488.

DIAS, J. L. **O BNDE e o Plano de Metas (1956-61)**. São Paulo: FGV/BNDES, 1996. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/plametas/pdf>>. Acesso em: 23 out. 2005.

DINIZ, C. C. **Dinâmica regional da indústria no Brasil: início da desconcentração, risco da reconcentração**. 1991. Tese de Professor Titular – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1991.

_____. Dinâmica regional recente e suas perspectivas. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 417-429.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DREIFUS, R. A. **1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe**. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. **O jogo da direita**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.

DUQUE, J. G. **Solo e água no Polígono das Secas**. Fortaleza: DNOCS, 1953.

FAGNANI, E. Políticas sociais e pactos conservadores no Brasil: 1964-1992. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 21, p. 59-102, 1996.

_____. Ajuste econômico e financiamento da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 13, p. 155-178, dez. 1999.

_____. O desmonte do projeto de Estado social e a distribuição de migalhas. **Jornal de UNICAMP**, Campinas, ed. 301, 12 a 18 set. 2005. Entrevista concedida a Luiz Sugimoto, p. 06. Disponível em: <<http://www.unicamp.br>>. Acesso em: 12 mar. 2006.

_____. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade**. Tese de Doutorado – Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas, 2005.

FALEIROS, V. de P. **A política social do Estado capitalista**. 8. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

FAUSTO, B. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1995.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER (FEE). **A política social brasileira 1930-1964: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. 2ª impressão. Porto Alegre: FEE, 1983.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

_____. **Mudanças sociais no Brasil**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1974.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim-RS: EDIFAPES, 2003.

FICO, C. O Brasil no contexto da guerra fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964). In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) – a grande transição**. São Paulo: Senac, 2000. p. 163-82.

FIORI, J. L. A política social do Governo Collor. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. VI, n. 02, p. 115-127, jul./dez. 1991.

FURTADO, C. **Análise do “modelo” brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

_____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1979.

GOHN, M. da G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. São Paulo: Loyola, 1995.

GONÇALVES, R. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 45-74.

GRUPO DE TRABALHO DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). **Uma política de desenvolvimento para o Nordeste**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1959.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 41-93, jun. 1997.

_____. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). **A federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-397.

IANNI, O. **A idéia de Brasil moderno**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Sociologia da sociologia**. 3. ed. rev. e aum. São Paulo: Ática, 1989.

KLIEMANN, L. H. S. **RS: terra e poder**. História da questão agrária. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

KOUTZII, F. (Org.). **Nova República: um balanço**. Porto Alegre: L&PM, 1986.

LARA, T. A. **Caminhos da razão no ocidente: a filosofia ocidental, do renascimento aos nossos dias**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

LIPIETZ, A. **Miragens e milagres**. Problemas da industrialização do Terceiro Mundo. São Paulo: Nobel, 1988.

LOPES, R. **Competitividade, inovação e territórios**. Oeiras (Portugal): Celta, 2001.

MATTOSO, J. Produção e emprego: renascer das cinzas. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 115-132.

NADAI, E.; NEVES, J. **História do Brasil**: da Colônia à República. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

NEGRI, B. **Concentração e desconcentração industrial em São Paulo**. Campinas: UNICAMP, 1996.

NETTO, J. P. Em busca da contemporaneidade perdida: a esquerda brasileira pós-64. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta**: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação. São Paulo: SENAC, 2000. p. 219-245.

_____. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 75-89.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, F. de. **A economia brasileira**: Crítica à razão dualista. Petrópolis: Vozes, 1981.

_____. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PACHECO, A. **Fragmentação da nação**. Campinas: Instituto de Economia, 1998.

PARES, A. C. G. Estado e modernização: a função do crédito agrícola e da política de garantia de preços mínimos. In: FIGUEIREDO, V. **Estado, sociedade e tecnologia agropecuária**. Brasília: UNB – FINEP, 1990. p. 29-78.

PEREIRA, P. A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (Org.). **Política social e democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002a. p. 25-42.

_____. **Necessidades humanas:** para uma crítica a los patrones mínimos de sobrevivência. São Paulo: Cortez, 2002b.

PINTO, Luís Carlos G. **Notas sobre política agrícola e crédito rural.** Tese de Doutorado – UNICAMP, Campinas, 1980.

POCHMANN, M. (Org.). **Reestruturação produtiva:** perspectivas de desenvolvimento local com inclusão social. Petrópolis: Vozes, 2004.

PRADO JÚNIOR, C. **A revolução brasileira.** São Paulo: Brasiliense, 1967.

_____. **História econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1945.

_____. _____. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 2. ed. Revisada. São Paulo: Cortez, 2000.

RODRIGUES, A. T. **O Brasil de Fernando a Fernando:** neoliberalismo, corrupção e protesto na política brasileira de 1989 a 1994. Ijuí: UNIUI, 2000.

SANTOS, B. de S. Em defesa das políticas sociais. In: MAIA, M. (Org.). Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. 1º Seminário Balanço e Perspectiva das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual – II Fórum Social Mundial. **Caderno Ideação.** Santa Maria: Gráfica Pallotti, 2002. p. 21-32.

SILVA, M. O. da S. e. (Coord.). **O comunidade solidária:** o não-enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SINGER, H. **Estudo sobre o desenvolvimento econômico do Nordeste.** Recife: Condepe, 1962.

SINGER, P. A raiz do desastre social: a política econômica de FHC. In: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação:** balanço do governo FHC. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 25-44.

_____. **Globalização e desemprego:** diagnóstico e alternativas. 2. ed. São Paulo: Contexto, 1998.

SKIDMORE, T. E. **Brasil:** de Castelo a Tancredo. Tradução de Mário Silvano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SPOSATI, A. de O. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

STIGLITZ, J. E. **A globalização e seus malefícios.** 4. ed. Tradução Bazán Tecnologia e Linguística. São Paulo: Futura, 2003.

SUNKEL, O. Globalização, neoliberalismo e reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 173-195.

TAVARES, H. M. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. In: Planejamento e Território, ensaios sobre a desigualdade. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano XV, n. 02, ago./dez 2001, ano XVI, n. 01, jan./jul. 2002, p. 229-248.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VAINER, C. B. Regionalismo: anacronismo ou pós-modernidade. In: GONÇALVES, M. F. (Org.). **O novo Brasil urbano: impasses, dilemas, perspectivas**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 163-182.

VAZQUEZ, D. A. et al. Política econômica e política social no Brasil nos anos 1990: possibilidades, limites e condicionantes. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 13, n. 2 (23), p. 147-167, jul./dez. 2004.

VIEIRA, E. Brasil: do golpe de 1964 à redemocratização. In: MOTA, C. G. (Org.). **Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação**. São Paulo: SENAC, 2000. p. 185-217.

YAZBEK, M. C. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG/CNAS**, São Paulo, p. 15-24, out. 1995.

CRISES FINANCEIRAS EM MINSKY E OS NEOSCHUMPETERIANOS: CONVERGÊNCIA TEÓRICA E IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

Felipe Micail da Silva Smolski

Gilson Braz do Amaral

Herton Castiglioni Lopes

1 INTRODUÇÃO

Que os países em desenvolvimento são mais vulneráveis às crises econômico-financeiras não é novidade na literatura econômica. Contudo, sua configuração macroeconômica é fundamental, tanto para evitar as crises como para superá-las de forma mais rápida, evitando as drásticas flutuações de renda e emprego decorrentes. No caso brasileiro, o tripé macroeconômico – câmbio flutuante, metas de inflação e superavit primário – tem sido um dos principais entraves às políticas macroeconômicas anticíclicas, dificultando a superação dos problemas de crescimento observados recentemente e aumentando a vulnerabilidade da economia às oscilações do mercado mundial.

Nesse contexto, a proposta deste trabalho é, primeiramente, apresentar a complementaridade de interpretação das crises financeiras, a partir de uma integração entre os trabalhos de Hyman Minsky e Carlota Perez. Minsky formula a hipótese da instabilidade financeira, demonstrando que as relações entre os agentes e o sistema financeiro são peças-chave no

processo de financiamento dos investimentos, ao passo que as mudanças de cenário podem revelar estruturas de passivos mais fragilizados, levando à deflação de ativos e à crise. Perez, por seu turno, buscou compreender a dinâmica capitalista, estudando a relação entre inovações, capital financeiro e sociedade, em ondas de desenvolvimento (*oleadas de desarrollo*). A autora argumenta que, no processo de transformação produtiva, a implementação das revoluções tecnológicas interfere e é afetada diretamente pelo mercado financeiro. Em um segundo momento, o trabalho procura demonstrar que crises financeiras acabam sendo agravadas por estar em vigor, no Brasil, um tripé macroeconômico que dificulta a ação anticíclica do Estado.

Este trabalho foi dividido de forma a trazer, em um primeiro momento, os principais aspectos teóricos da Hipótese da Fragilidade Financeira de Minsky e também os pressupostos teóricos do comportamento do capital financeiro nos ciclos econômicos de Perez. Posteriormente o trabalho apresenta uma caracterização das bases que sustentam o tripé macroeconômico brasileiro. Em seguida, é feita uma discussão entre a ação discricionária do Estado, dentro dos limites do tripé macroeconômico e sobre a convergência das teorias de Minsky e Perez, apresentando uma conclusão na subseção seguinte.

2 MINSKY E A HIPÓTESE DA FRAGILIDADE FINANCEIRA

Na teoria econômica, torna-se cada vez mais necessária uma análise aprofundada das relações financeiras, das crises e suas repercussões econômicas e sociais. Isto porque, com a sofisticação dos sistemas monetários, os estudos sobre o movimento do capital financeiro, relacionados aos ciclos de negócios, ganham relevância significativa. Diante da importância do sistema

financeiro, Hyman P. Minsky¹ traz elementos de suma importância para a compreensão da instabilidade, das crises financeiras e suas repercussões.

Os aspectos empíricos trazidos pelo autor emanam da verificação histórica da recorrência das crises financeiras a que estão sujeitas as economias capitalistas, bem como a perplexidade das autoridades com os aspectos não explicados por uma teoria padrão de supremacia dos mercados. Como coloca Minsky², “mainstream economics does not help because systemic situations that force interventions, [...], are not possible system states within standard theory” (MINSKY, 1986, p. 2).

A premissa fundamental de uma economia capitalista moderna é a importância do setor financeiro para os investimentos produtivos. Isto porque se revela pelo processo de troca de dinheiro presente (representando a compra de recursos para efetivar a sua produção) e pelo dinheiro futuro (representado pela contrapartida dos lucros que os empresários esperam dos ativos de capital). Ou seja, os estoques de capital são financiados pela geração de passivos (dívidas/compromissos), que predeterminam uma série de pagamentos posteriores aos emprestadores – setor financeiro. Por consequência, os verdadeiros donos dos ativos, que são os financiadores dos empréstimos, não os possuem na forma de recursos reais, mas sim na forma de créditos ou em dinheiro. Minsky (1992) considera que uma parte considerável do investimento produtivo fora financiada pelo setor financeiro.

O ponto-chave do relacionamento entre os agentes emprestadores e tomadores são os fluxos de dinheiro³, que estão conectados com financiamentos através do tempo como forma de depositadores-bancos-firmas e na contrapartida como firmas-bancos-emprestadores, demonstrando a importância da formação de expectativas para o investimento produtivo

-
- 1 O autor concebe o sistema capitalista como propenso a instabilidades constantes, característica inerente a sua própria dinâmica interna (MINSKY, 1986).
 - 2 Ao focar a intervenção do Estado revelam-se, na teoria de Minsky, influências da interpretação da Teoria Geral de Keynes, mais precisamente de um keynesianismo financeiro, bem como da visão do crédito e do dinheiro.
 - 3 No mundo moderno, além dos empresários, as famílias, os governos e outras instituições internacionais possuem relações financeiras com o setor bancário. Para análise deste texto, será evidenciado exclusivamente o recorte acerca do comportamento do empresário ou das firmas.

(visão keynesiana). Isto porque, como resposta a boas expectativas de lucros futuros, os empresários apostam na criação de passivos (realização de empréstimos/financiamentos) para o investimento na produção de mercadorias/serviços. O posterior retorno do dinheiro aos bancos se dá pela realização dos lucros dos investimentos efetuados pelas firmas.

Os fluxos de caixa das firmas tomam lugar principal no estudo de Minsky(1992), assim como a estrutura de dívidas que uma firma detém. Como relata Minsky acerca do investimento: “Some years ago I describe Keynes’ theory as an investment theory of business cycles and a financial theory of investment. The intergating idea I subsequently appropriated shifts the emphasis to the determinants of business profits and liability structures” (MINSKY,1986, p. 9).

A estrutura de débitos das firmas assume as mais diferentes formas. A partir dela, Minsky estrutura sua hipótese de instabilidade financeira, que permite o entendimento do impacto dos débitos (estrutura de passivos) sobre o sistema econômico. A composição dos passivos em cada agente pode ser avaliada, de acordo com Minsky (1992), como relações de dívidas hedge, especulativa e Ponzi. Uma estrutura financeira denominada hedge, ou uma unidade com financiamento hedge, é aquela que pode cumprir com todos os seus compromissos, tranquilamente, pelo seu fluxo de caixa. É o que afirmam as palavras de Minsky (1992, p. 7): “Hedge financing units are those which can fulfill all of their contractual payment obligations by their cash flows: the greater the weight of equity financing in the liability structure, the greater the likelihood that the unit is a hedge financing unit.”

As firmas que se caracterizam como unidades especulativas enfrentam obstáculos maiores, em seu fluxo de caixa, para pagar o principal de suas dívidas. Como descreve Minsky (1992, p. 7): “[...] are units that can meet their payment commitments on “income account” on their liabilities, even as they cannot repay the principle out of income cash flows. Such units need to “roll over” their liabilities: (e.g. issue new debt to meet commitments on maturing debt).” Segundo Deos et al.(2008, p. 12), “para alguns

períodos, os compromissos financeiros são maiores que a renda esperada”. Para Corazza(1994, p. 114), o “fluxo de caixa esperado não é suficiente para pagar as dívidas, mas apenas os seus juros”.

As posturas denominadas Ponzi são aquelas em que os fluxos de caixa não são suficientes nem para pagar os juros, muito menos o principal da dívida. “For Ponzi units, the cash flows from operations are not sufficient to fulfill either the repayment of principle or the interest due on outstanding debts by their cash flows from operations” (MINSKY,1992, p. 7). Nessa situação, as firmas podem realizar mais empréstimos para o enfrentamento da situação – aumentando seu passivo/endividamento e o compromisso dos lucros futuros – ou até mesmo desfazer-se de um ativo para gerar recursos. Importante notar que, nesta estrutura, a firma reduz fortemente a margem de segurança que é oferecida aos titulares de seus débitos, que são, na maioria dos casos, os bancos credores.

A fragilidade no sistema está na passagem de uma economia em que predominam unidades hedge, para especulativa e, por fim, Ponzi. “It can be shown that if hedge financing dominates, then the economy may well be an equilibrium seeking and containing system. In contrast, the greater the weight of speculative and Ponzi finance, the greater the likelihood that the economy is a deviation amplifying system” (MINSKY,1992, p. 7). Dois fatores possuem importância neste processo: a) os regimes de financiamento podem passar de regimes estáveis para instáveis; b) as relações financeiras do sistema podem passar de estáveis (em que operam na maioria unidades hedge) para instáveis (grande peso de unidades Ponzi) (MINSKY,1992). Fatores econômicos como uma política contracionista podem influenciar fortemente a fragilidade do sistema e a iminência de crises financeiras. Aumentos de juros, ciclos de negócios e restrições de crédito, após períodos de crédito farto, podem induzir as firmas à insuficiência de fluxo de caixa quando em posições Ponzi, gerando venda de ativos para pagamento de obrigações financeiras e, até mesmo, colapso nos valores dos ativos.

A evolução de uma fase no ciclo de negócios, com maior proporção de unidades Ponzi durante o “boom”, colapsando quando no ciclo de baixa, tem efeitos sobre as falências das empresas (CHIARELLA, GUILMI, 2013). As unidades especulativas e Ponzi dependem também das condições do mercado financeiro para honrar suas dívidas, as quais derivam de um cenário anterior de ganhos de capital crescente e da especulação na economia (MARCATO, 2014). A teoria da fragilidade financeira, estudada por Minsky, defende que o modelo da economia capitalista não depende necessariamente de choques exógenos para gerar ciclos de negócios de diversos tipos de gravidades e consequências (MINSKY, 1992). Assim sendo, os ciclos de negócios seriam compostos pela própria dinâmica interna das economias capitalistas, mas os sistemas de intervenções e regulações seriam fundamentais para manter uma economia operando dentro de certos limites desejáveis⁴.

Portanto, os estudos das crises e dos ciclos de negócios, na visão de Minsky, precisam partir das relações financeiras. Partindo da interpretação keynesiana de expectativas, os fluxos de investimentos das firmas determinam sua estrutura de endividamento, porque os financiamentos para ampliação da capacidade produtiva são importantes na economia contemporânea. Com expectativas de lucros, as firmas compram ativos (bens de capital, estoque, etc.) por meio da geração de uma obrigação consequente, fazendo com que parte dos lucros seja comprometida no futuro com o fluxo de caixa para pagamento da dívida.

Com as mudanças do cenário econômico, de tempos de bonança para dificuldades financeiras, as condições de financiamento da economia se alteram, bem como a estrutura de passivos das firmas. Isto pode fazer, portanto, as estruturas financeiras fragilizarem-se, gerando crises

4 Como evidenciado na experiência dos Estados Unidos no Pós-Segunda Guerra Mundial, a ausência de uma recessão mais séria naquele país nos 40 anos seguintes foi consequência de uma atuação de seu Banco Central como empregador de última instância. Somado a isso, a execução de uma política de déficit do governo para sustentar os lucros privados (MINSKY, 1986).

sistêmicas. As decisões das empresas agora estão sendo realizadas em economias que podem ser rapidamente fragilizadas⁵. O papel das políticas macroeconômicas adotadas neste cenário é fundamental para o entendimento da função que o Estado vem desempenhando, frente aos desafios do desenvolvimento econômico.

3 CARLOTA PEREZ: A DINÂMICA ENTRE A INOVAÇÃO E O CAPITAL FINANCEIRO

A percepção das frequentes crises ocorridas no seio da dinâmica capitalista levanta diversos questionamentos acerca do detalhamento dos fatores que influenciam ou definem suas interações. As bases teóricas que sustentam as estratégias econômico-sociais dos governos e suas instituições são conduzidas basicamente por expectativas. No entanto, ainda existe uma carência de instrumentos e ferramentas que podem ajudar na ampliação da previsibilidade das crises, assim como interpretar a complexa interação entre atores, como o capital financeiro e os fatores de produção. Nessa perspectiva, Perez (2004) desenvolveu um modelo histórico/análítico, para estudo da dinâmica capitalista, a partir das relações entre inovações, capital financeiro e sociedade.

Schumpeter, em 1939, identificou que a dinâmica capitalista poderia comportar-se em forma de ciclos econômicos irrompidos, de períodos em períodos, em torno de grandes inovações. Esses fatos – denominados por Perez de revoluções tecnológicas – têm como características principais a combinação entre novos produtos, processos e indústrias, com as condições já preexistentes, redefinindo os arranjos produtivos. É intrínseco de

5 Muito se discute sobre o papel dos governos centrais nas crises: na sustentação do investimento privado via deficit maiores quando a expectativa de lucros cai ou quando a demanda agregada murcha; ou no papel regulatório para o contingenciamento de crises que, segundo o autor, tendem a se tornar endogenamente recorrentes. Em ambos os casos o papel do governo nesses cenários encontra entraves quanto à capacidade de regulação em meio ao pensamento do mainstream econômico, cooperação para enfrentamento entre os mais diversos bancos centrais nas mais diversas situações e capacidade fiscal pública para a sustentação dos investimentos.

uma revolução tecnológica a promoção de um reajuste estrutural da economia, ocorrendo uma recombinação articulada em saltos tecnológicos, que é incorporada de maneira a influenciar toda a organização socioeconômica, promovendo novas oportunidades de lucratividade. Assim, além de criar setores, as novas tecnologias subsidiam a renovação das indústrias preexistentes, produzem alterações na organização social, nos padrões de investimento e também demandam mudanças jurídicas e institucionais, dando nova identidade às relações de mercado. Esse processo é chamado por Schumpeter de “destruição criadora” (NELSON; WINTER, 2005).

Tomando como base a ideia dos ciclos econômicos de Schumpeter, Perez identificou que nos últimos dois séculos a sociedade transitou por cinco grandes eventos, nos quais ordinariamente estiveram presentes um poderoso conjunto de tecnologias, novos produtos, novas indústrias e novas relações de mercado. Segundo a autora, é possível identificar em seus estudos que cada etapa de crescimento econômico é reconhecida segundo as tecnologias mais notáveis de sua época: era da revolução industrial; era do vapor e das ferrovias; era do aço, da eletricidade e da engenharia pesada; era do petróleo, do automóvel e da produção em massa; era da informática e da sociedade do conhecimento (PEREZ, 2004). Assim, as relações entre inovações, capital financeiro e sociedade, no processo capitalista, ocorrem em um movimento de ondas de desenvolvimento (*oleadas de desarrollo*), a partir do surgimento de revoluções tecnológicas⁶.

Desse modo, como resultado de processos inovadores, as revoluções tecnológicas acabam tendo uma relação estreita com o comportamento do crédito e dos investimentos, isto é, com o mercado financeiro de forma global. Schumpeter, em seu livro *Business Cycles* (1939), afirma que, no sistema capitalista, a ruptura com o estado estacionário se dá por

6 Conforme Perez, “[...] Cada revolución tecnológica ha llevado al remplazo masivo de un conjunto de tecnologías por otro, bien por sustitución del bien o por modernización del equipamiento, los procesos y las formas de operar existentes. Cada una supuso profundos cambios en la gente, las organizaciones y las habilidades, cual un huracán que barre con los hábitos existentes. Cada una condujo a un período de explosión en los mercados financieros [...]” (PEREZ, 2004, p. 46).

intermédio das inovações, e que, ao introduzi-las, os empresários acabam criando expectativas de lucros, as quais norteiam o comportamento dos agentes econômicos, iniciando uma nova onda de investimentos, que é baseada na primeira. Em outras palavras, os empreendedores inovadores, movidos pelas expectativas de lucratividade geradas pela inovação, acabam promovendo mudanças na organização da produção, sendo essa inovação o motor fundamental que aciona e mantém o sistema capitalista em movimento. Não obstante, Schumpeter (1997) completa que, não sendo o empreendedor detentor de poupança, a oferta de crédito passa a ser fator de suma importância para a viabilização do processo de investimento na inovação. Segundo ele, “[...] a função essencial do crédito consiste em habilitar o empresário a retirar de seus empregos anteriores os bens de produção de que precisa, ativando uma demanda por eles e, com isso, forçar o sistema econômico para dentro de novos arranjos [...]”. (SCHUMPETER, 1997, p. 110).

Apoiando-se na estreita relação entre processo de inovação, crédito e expectativas dos agentes, pode-se descrever em dois períodos a dinâmica do sistema financeiro: o período de instalação (*instalación*) e o período de desenvolvimento (*despliegue*). Dentro do primeiro período ocorrem as fases de *irrupção* e de *frenesi*; já no segundo, ocorrem as fases de *sinergia* e *madurez*, todas sucessivamente. Entre os dois períodos, há ainda um evento de reajustes (*intervalo de reacomodo*). A fase de *irrupção* ocorre imediatamente após o “big-bang” inicial da revolução tecnológica. Essa fase é caracterizada pelo respaldo oferecido pelo capital financeiro aos novos produtos e tecnologias, supondo que eles demonstrem potencial de lucratividade futuro, ainda que nascentes no interior do paradigma que será substituído. Na segunda fase, de *frenesi*, o capital financeiro, impulsionado pela experiência dos empreendedores pioneiros e por expectativas de ainda melhores taxas de lucratividade, é amplamente direcionado para o entorno da nova tecnologia, desenvolvendo-a intensamente.

A expectativa de melhores taxas de lucratividade, assim como a diversificação das formas de investimento em torno da revolução tecnológica indicada pela fase de *irrupção*, acaba dando início à fase de *frenesi* do capital financeiro, respaldada pela ampla aceitação pela sociedade de uma forma geral. Ocorre então um grande aumento nas tensões estruturais entre o antigo paradigma e o paradigma que está se estabelecendo no sistema socioeconômico, devido ao surgimento de novas alternativas mais rentáveis ao capital financeiro e à inércia das práticas habituais existentes, criando um ambiente de tensão entre interesses e expectativas. Com isso, o capital financeiro acaba se desprendendo do capital produtivo do velho paradigma e se conduz para diversas aplicações de maior risco relacionadas ao novo. Essa desvinculação do capital financeiro, como suporte do capital produtivo, é motivada pela orientação da economia a favorecer a multiplicação de capital para dar suporte à nova revolução tecnológica (PEREZ, 2004).

O sistema financeiro também acompanha a dinâmica da revolução tecnológica e inova os seus instrumentos de alavancagem (engenharia financeira), abrindo espaço para que financistas encontrem a possibilidade de artificializar a economia, criando dinheiro em cima de dinheiro, e agravando a “financeirização” do sistema. Isso faz com que surja um ambiente favorável à especulação, que se caracteriza por grandes índices de inflação dos ativos e de crescimento econômico, concomitantemente a um grande aumento das desigualdades sociais. Isso porque poucos atores conseguem reproduzir o arranjo “ótimo” dos fatores, e a grande disponibilidade de capital financeiro força o aumento dos preços (PEREZ, 2004).

Após o início da corrida alvoroçada do capital financeiro, temos uma série de instabilidades estruturais estabelecidas. Devido à transição ao novo paradigma, temos fragilidade nos setores relacionados ao velho paradigma e também dificuldades da inserção de entes menos apoderados no paradigma que se inicia. A velocidade com que o capital financeiro se aloca e se multiplica, em sua busca gananciosa pela obtenção de lucros, modifica o arranjo econômico preexistente. Entretanto, a velocidade de

retorno da economia real não é tão rápida quanto a demandada pelo capital financeiro. Isso tudo aumenta as tensões entre um mercado financeiro inflado e o mercado produtivo (economia real) desequilibrado (PEREZ, 2004). Além disso, parte do capital financeiro é direcionada a riscos advindos de investimentos tecnológicos aventureiros, em pequenas modas (chamadas por Perez de *manías*) inerentes ao processo de construção do novo paradigma. Conforme Perez (2004, p. 353), “[...] llámense manías financieras las burbujas de finales del frenesí [...] son estructuralmente insostenibles [...] envuelven a toda la economía del país [...] en realidad son simplemente un gran engaño, una fantasía autorreforzada [...]”. Um exemplo de investimento especulativo aventureiro recente é a crise produzida pelas empresas “.com”, no início dos anos 2000.

Sem uma regulamentação clara e adequada, a expectativa de ganhos acaba por gerar um círculo vicioso nas decisões de investimento e também na estrutura econômico-financeira. Nesse cenário predominam tensões estruturais que fragilizam o sistema econômico e automaticamente impossibilitam a continuidade do processo de *frenesi*: tensões entre a riqueza de papel e a riqueza real, tensões entre o perfil da demanda e da oferta existentes e as tensões produzidas a partir das desigualdades sociais. Tais tensões são retroalimentadas pelas flutuações de mercado (interações de oferta e demanda) e intervenções do Estado a partir de políticas fiscais, monetárias ou que afetem a renda (expansionistas ou recessivas). As tensões demandam ajustes estruturais que acabam por colapsar uma bolha econômica, de maior ou menor intensidade (PEREZ, 2004).

A partir do colapso de uma bolha financeira, se estabelece um período de forte recessão, em que, lentamente, se inicia um processo de reorganização do arcabouço econômico, o qual busca descentralizar a dinâmica econômica da lógica estritamente financeira e especulativa. Essa nova fase é chamada *Intervalo de Reacomodação*. Ocorre entre os períodos de instalação e desenvolvimento das ondas de desenvolvimento. Essa fase é assim chamada porque reacomoda as tensões estruturais, por meio de

um evento reorganizador. Nessa fase, normalmente são feitas importantes mudanças regulatórias por parte do Estado, de maneira a estabilizar os mercados (PEREZ, 2004).

Em suma, percebemos que durante a fase de *frenesi* temos: dissociação entre o mercado financeiro e o mercado real; agravamento das disparidades sociais; há inflação de ativos a partir da especulação feita pela riqueza antiga; conseqüentemente, há crise nos atores mais vulneráveis da economia global; o capital financeiro é seduzido por novas janelas de oportunidade, para dar um salto de desenvolvimento; a partir daí, ocorre um “sobre investimento” nas indústrias revolucionárias, promovendo “manias financeiras” e a competição frenética; no ambiente fragilizado ocorrem concentração de poder por meio de fusões e criação de oligopólios, e essa situação promove um abrandamento da ética e da transparência.

4 O REGIME MACROECONÔMICO BRASILEIRO RECENTE

O tripé macroeconômico representa uma política instalada no ano de 1999 e que vem perpassando vários mandatos presidenciais. Após a abertura comercial e financeira do Brasil da década de 1990 e a estabilização de preços de 1994 com o Plano Real, o país entrou no que Bresser-Pereira (2013) chama de “Novo Consenso Econômico”: uma política ortodoxa dominante originada nos Estados Unidos daquela época e encabeçado por economistas derivados daquelas escolas. Paiva e Cunha(2008)argumentam que ocorreu uma tendência de implantação deste modelo nas principais economias em desenvolvimento naquele tempo, no período posterior às crises cambiais⁷ observadas na segunda metade dos anos 1990. Henriques (2011)

7 “[...] crises cambiais, resultantes de ataques especulativos contra o valor externo das moedas que forcem sua desvalorização ou que obriguem as Autoridades Monetárias a vender reservas e/ou elevar fortemente as taxas de juros para defender uma paridade estabelecida” (PAIVA; CUNHA, 2008).

caracteriza o segundo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) como o marco da implantação de um modelo neoclássico-neoliberal-ortodoxo.

Os defensores do tripé macroeconômico justificam que se essas condições e metas fossem mantidas e atingidas ao longo dos anos, poderiam então criar as condições para um desenvolvimento econômico no futuro, apresentando inflação reduzida e equilíbrios externo e fiscal (GIAMBIAGI et al., 2011). Também se observa que a mola propulsora de alastramento dessas ideias se deveu ao experimento monetarista ocorrido na economia americana em 1979⁸, quando a desinflação ocorreu via política monetária, sem a necessidade de ações no âmbito fiscal (TEIXEIRA; MISSIO, 2011). Já os estudiosos que o contestam explicam que o referido tripé não consegue libertar a economia brasileira da prática das mais altas taxas de juros reais do mundo, da apreciação constante da taxa de câmbio real e de um crescimento constantemente baixo (NASSIF, 2015). Como demonstra Bresser-Pereira (2013), a política macroeconômica ortodoxa não leva em conta o fator produção nos países, isto é, se eles produzem bens primários ou industrializados. Isso porque a política macro não considera se suas diretrizes podem acarretar um processo de desindustrialização, como efeito colateral.

Conforme Teixeira e Missio (2011), o novo consenso macroeconômico é composto por elementos das correntes de pensamento econômico denominadas Novo Clássico, Novo Keynesiano e da Real Business Cycle (esta retomada pelos monetaristas, em que a ênfase está na condução do processo econômico pela esfera e instrumentos monetários). A principal função dos bancos centrais está na prevenção da inflação (está sendo um fenômeno essencialmente monetário), tendo como objetivo secundário a mitigação de flutuações cíclicas, ambas com políticas monetárias via taxas de juros em detrimento de políticas fiscais. Com isso, a política monetária administraria a demanda agregada e também a expectativa dos agentes

8 Liderados por Paul Volcker como presidente do Federal Reserve (TEIXEIRA; MISSIO, 2011).

(pois tanto as ações para a política corrente como a esperada possuem influências sobre a demanda agregada). A sistemática de aumentos nas taxas de juros afeta a demanda agregada, que possui impactos na inflação, colocando-a dentro da meta.

A crítica heterodoxa parte da negação da pressuposição de um único equilíbrio geral na síntese neoclássica, sendo possível então a economia operar em equilíbrios múltiplos. Adicionalmente, a crítica entende que os choques de curto prazo (ciclos econômicos) causam movimentos persistentes no longo prazo (tendência do produto), alterando as interpretações sobre as causas das flutuações ao longo do tempo. E também que a suposição sobre os agentes econômicos racionais da teoria clássica são insuficientes para explicar as flutuações de curto prazo no produto, acerca dos efeitos macroeconômicos (TEIXEIRA; MISSIO, 2011; NELSON; WINTER, 2005; FREEMAN, 1988).

Não há evidências de que sejam suficientes para seguir argumentando que uma adoção de sistemas de metas consiga reduzir a inflação, bem como o viés altista dos juros: se realça que as taxas de juros não descem tanto quando a inflação baixa, com a mesma intensidade que elas sobem quando a inflação aumenta. A taxa natural de crescimento para os heterodoxos é não só definida pela taxa de crescimento da força de trabalho e da produtividade, mas também pela influência da demanda. É possível também que as restrições da demanda operem antes do que da oferta, fazendo a economia operar abaixo do pleno emprego, com crescimento menor que o potencial (TEIXEIRA; MISSIO, 2011).

Além disso, a interação entre as três variáveis-chave do tripé (câmbio, inflação e dívida pública) ainda não esgotaram as discussões acadêmicas. Uma das prioridades do modelo é a manutenção da inflação dentro da meta, sendo que os aumentos de juros são acionados pelas autoridades monetárias para enquadrá-la quando assim demandar. Ocorre que no Brasil o aumento de preços parece estar mais relacionado com os componentes do custo de produção do que com o aquecimento da demanda agregada.

Mesmo assim, o fator câmbio apreciado é também utilizado para este fim, visto que aumentos de juros reais geram incrementos de fluxos de capitais especulativos, apreciando mais ainda o câmbio e freando uma inflação de custos de produtos importados (SILVA; LOURENÇO, 2014).

A chamada política do tripé macroeconômico foi constituída pelas diretrizes a serem seguidas quanto: (i) ao regime de câmbio flutuante com livre circulação de capitais; (ii) às metas para a inflação; (iii) à política de obtenção de superavit primários.

4.1 Câmbio flutuante

O regime de câmbio flutuante deveria servir para o amortecimento dos choques externos e a promoção de um ajuste automático no balanço de pagamentos (NASSIF, 2015). No entanto, tem levado o Brasil – com uma economia extremamente aberta para o fluxo internacional de capitais – a uma situação de tendência cíclica de apreciação da taxa de câmbio em termos reais. Quando há correção da taxa de câmbio, se faz abruptamente pela incursão do próprio mercado. O autor também enfatiza que o Banco Central tem perdido oportunidades – em contrapartida dos países asiáticos desde a crise de 1997 – de intervir no câmbio para deixá-lo no nível competitivo.

A taxa de câmbio brasileira opera de forma flutuante desde 1999, com a instalação do tripé macroeconômico, e a menor interferência do governo no câmbio é uma premissa. Argumenta-se que a flutuação cambial opera na tendência de estabilizar a taxa de câmbio real em um patamar de equilíbrio dos preços domésticos em comparação aos internacionais, e as variações no câmbio respondem às mudanças na produtividade entre as economias. Adicionalmente, outro argumento ortodoxo para um câmbio livre (sem intervenções do governo) é que são condizentes com correções automáticas e contínuas, ajustando distorções antes das crises.

A alta volatilidade cambial seria resultado de instabilidades nas políticas e alterações nos fundamentos e/ou políticas econômicas equivocadas (ROSSI, 2014).

A necessidade de uma política ativa de intervenção no câmbio é muito debatida na literatura econômica. Em países exportadores de *commodities*, é grande o impacto dos ciclos nesses produtos, pois os produtores industriais não conseguem manejar os preços como os exportadores de produtos primários. Tem-se, portanto, uma alta volatilidade dos preços em países agroexportadores, que é transmitida à taxa de câmbio, repassada ao restante da economia, necessitando, então, de política cambial. (ROSSI, 2014). A entrada de capitais financeiros voláteis é facilitada pela globalização financeira, em busca de altos juros reais exibidos em um país influenciando fortemente na taxa de câmbio (NASSIF, 2015).

Sobre o setor financeiro, adicionalmente, este não leva a taxa de câmbio ao nível de equilíbrio, pois ocorrem excessos que causam alta volatilidade do câmbio, exibidos pelos capitais de curto prazo em busca de alta rentabilidade de investimentos financeiros, bem como com as operações de *carry trade* – investimento intermoedas (ROSSI, 2014). Ainda há o problema da falha de mercado denominado “doença holandesa”, que contribui para a apreciação de longo prazo da taxa de câmbio em países abundantes em recursos naturais e baratos. Isso faz com que uma taxa de câmbio competitiva não seja possível ao setor industrial, considerando a não interferência do governo, sendo fortemente apontada como uma das causas de desindustrialização nos países em desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA; VIANA; CUNHA, 2016).

4.2 Inflação

A inflação⁹ teve uma participação perversa na história econômica brasileira. Na década de 1980, muitos teóricos afirmaram que a estagnação brasileira se deveu ao próprio quadro de crise financeira e à inflação elevada (BRESSER-PEREIRA, 2013). Castro e Ribeiro (2009) destacam que as décadas de 1980-1990 foram marcadas pela prioridade macroeconômica de combate à inflação em detrimento do crescimento, que teve como consequência o declínio da geração de emprego sustentada. Todavia, a discussão sobre as origens da inflação ainda levanta debates ferrosos. O argumento de que a inflação estrutural é persistente nos países em desenvolvimento caiu por terra com os teóricos da macroeconomia estruturalista¹⁰.

A instalação do regime de metas para a inflação¹¹ baseia-se no fato de que o Banco Central¹² deve conduzir a estabilidade de preços como única regra para a condução da política monetária. Seus defensores acreditam que ela não pode afetar o investimento nem mesmo a atividade econômica (HENRIQUES, 2011).

Estudos empíricos comparados sobre o regime de metas para a inflação brasileira mostram que, apesar de conseguir-se o impacto pretendido

9 O BACEN (2016) detalha o histórico da instalação do sistema de metas para a inflação pela Resolução 2.615 do Banco Central em 1999, bem como as normas posteriores, a meta de inflação definida em cada período e a inflação observada de 1999 a 2015. Define que a meta será aferida pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os limites superior e inferior são considerados intervalos de confiança.

10 “O principal ponto de estrangulamento do lado da oferta que causava inflação estrutural era o da produção de bens agrícolas para consumo interno cuja oferta não respondia com a rapidez necessária as variações na demanda e nos preços. Outra fonte de inflação estrutural era o setor externo” (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010).

11 Analisando rapidamente de forma isolada os resultados do sistema de metas para inflação (BACEN, 2016), a partir da sua instalação (de 1999 a 2015), constata-se que em 17 anos obtiveram-se 13 observações dentro do intervalo de tolerância superior, sendo que em quatro delas se localizaram no centro da meta. Em outras quatro observações, porém, ficou-se aquém do planejado: duas vezes no período FHC (2001 e 2002), em 2003, no primeiro ano do mandato Lula, e no governo Dilma, em 2015.

12 A importância do Banco Central como condutor da política de enquadramento da inflação nas metas é ressaltada no Decreto nº 3.888 de 2009 do BACEN, pois caso ocorra descumprimento deve formular uma carta aberta informando: “I - descrição detalhada das causas do descumprimento; II - providências para assegurar o retorno da inflação aos limites estabelecidos; e III - o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito” (BACEN, 1999).

(estabilizar nível de preços), países que não o adotam também podem apresentar experiências de controle de inflação. No caso do Brasil, apresenta-se um crescimento econômico relativamente baixo com inflação controlada, mas ligeiramente alta (ARESTIS; PAULA; FERRARI-FILHO, 2009).

O enfoque proposto por Mendonça (2007) ressalta o poder que os preços administrados possuíram, apresentando variações superiores à taxa de inflação oficial no período de 1999 a 2004. Questiona, portanto, a política de neutralização via aumento indiscriminado da taxa de juros básica da economia, a SELIC, justificando a capacidade de as empresas aumentarem seus preços quando a demanda está fraca.

Ainda atual no debate macroeconômico, a curva de Philips relaciona negativamente os indicadores de inflação com o nível de desemprego das nações. Portanto, a queda na inflação poderia ser explicada com o aumento do desemprego (enfoque na demanda). O importante levantamento de Sachsida (2013) sobre a produção nacional, investigando o caso do Brasil, demonstra que embora os estudos se mostrem sensíveis a cada período analisado, trazem resultados que aumentam as dúvidas sobre a adequação desse modelo para explicar a dinâmica brasileira.

4.3 Superavit primário

A política de superavit primários, a ser adotada pelos governos no tripé macroeconômico, constitui-se em uma política fiscal, com objetivo de reduzir/manter o estoque da dívida pública para que alcance níveis relativamente baixos e estáveis. A justificativa é que esta seria a forma de combater o crescimento do endividamento público. No entanto, o problema é que ainda não se sabe determinar pela literatura disponível qual seria este nível ótimo “baixo e sustentável” da dívida (NASSIF, 2015).

Na mesma visão, para Bresser-Pereira (2013), a meta de superavit primário – que é alcançada na medida que iguala os juros reais a serem pagos sobre a dívida pública, diminuindo a taxa de crescimento do PIB – permite

manter a relação dívida pública/PIB constante, sendo elemento fundamental para a liquidez do sistema financeiro nacional. Apesar de defender a responsabilidade fiscal, Bresser-Pereira; Viana; e Cunha (2016) ressaltam que a política de superavit deixa de lado a questão da poupança pública para financiar investimentos públicos, bem como torna a dívida pública – altos juros – o principal instrumento dos ganhos rentista-patrimoniais (BRESSER-PEREIRA, 2013).

4.4 A convergência teórica entre as análises *keynesianas* de Minsky e neo-schumpeteriana de Carlota Perez

Como apresentado até agora, muito se tem discutido sobre os pressupostos da política denominada do tripé macroeconômico em questão de sua efetividade no cenário brasileiro. Adicionalmente, é relevante a análise dos indicadores macroeconômicos resultantes desta política econômica, inclusive para a análise da convergência das teorias de Minsky e Perez, como é proposto nesta subseção.

No cenário brasileiro recente, a julgar pela análise pós-implantação da política do tripé, voltam-se as atenções para os indicadores do período 1999-2015. Sob o prisma do orçamento federal (Apêndice A), muito embora partindo de uma participação da Receita Total de 19,2% do PIB em 1999, chegando a 23,6% em 2010, houve arrefecimento da atividade pela crise econômica e política em 2014 e 2015, reduzindo as receitas federais para 21,1% neste ano. É importante notar que o Brasil sempre efetuou grandes esforços para honrar sua meta de superavit primário, a observar que a média para o período de 1999-2015 foi de economia anual em 1,6% do PIB, aumentando para 2,3% em 2001-2005 e 2,0% em 2006-2010. Com o efeito das dificuldades financeiras observadas pelo deficit primário em 2014 e 2015, o período 2011-2015 foi aquele em que o país menos economizou (0,6%). Em contrapartida, o pagamento de juros nominais passou

de 4,5% do PIB em 1999 para 6,7% em 2015, com média no período analisado em 4,3%.

Pelo lado da demanda, observa-se que o período posterior a 1999 foi alavancado pela evolução do consumo das famílias e do governo na economia – variação percentual de 2,7% e 2,1%, respectivamente. Adicionalmente, buscou-se a agregação desses indicadores no período de crise internacional posterior a 2009, para manutenção da demanda agregada (de 2006-2010 cresceram 4,2% e 3,4%, respectivamente). Nota-se que nesse referido quinquênio o Brasil obteve um crescimento do PIB (em média 4,5%) superior ao PIB mundial (3,94%).

Com exceção do ano de 2003¹³ e da implosão da crise econômica e política no biênio 2014-2015, o Brasil praticou uma política de câmbio valorizado na maioria dos anos aqui analisados. Isso justificou a preocupação dos autores quanto à questão da doença holandesa no país, em vista de que foram períodos de altos preços internacionais de *commodities*. Quanto aos juros, muito embora o país tenha chegado a um patamar em torno dos 7% em 2012, no período 1999-2015 foi observada uma taxa média de 14,29% anuais. Voltou-se a praticar políticas altistas de juros em 2015, muito embora o histórico anterior de sucessivos superavit primários fossem realizados pelo governo.

Assim, embora o Brasil tenha mostrado continuidade no esforço em preservar o compromisso de efetuar um superavit primário no período posterior a 1999, este não foi suficientemente aceito pelos investidores para manter as expectativas com relação à manutenção do crescimento da economia. Apesar de uma política de enquadramento da inflação dentro da banda superior da meta (com exceção ao ano de 2015), o pagamento de juros nominais continuou a crescer, bem como a política de aumento da taxa de juros (SELIC) voltou a vigorar. Essas evidências do funcionamento do tripé macroeconômico neoclássico voltam a requerer preocupações

13 É verdade que no ano de 2003 a entrada de um novo presidente da república foi entendida como maior risco pelos investidores, influenciando fortemente na taxa de câmbio, devido à saída de capitais do país.

quanto ao papel que este modelo pode desempenhar no desenvolvimento econômico de um país.

Voltando-se ao campo teórico, importante ressaltar que as ferramentas neoclássicas para a análise da dinâmica econômica apresentam uma série de problemas, em especial nas análises que contemplam complexidade entre os diversos processos (DOSI et al.,1988, p. 121). Segundo essa teoria, os processos de mercado agem como uma seleção de agentes econômicos maximizadores e não necessariamente um ambiente de seleção e competitividade, estando incompleta ao seguir uma lógica path-independent ou behaviour-independent. Duas são as propostas que vêm sendo construídas com viés de integração e assimilação da complexidade do arranjo econômico: a da escola neo-schumpeteriana, assim como a de origem *keynesiana*, neste trabalho representadas por Carlota Perez e Hyman Minsky, respectivamente.

Embora o pensamento neo-schumpeteriano contemple uma teoria do ciclo baseada nos impactos de um conjunto de inovações, a sua visão não reconhece os efeitos dinâmicos da demanda efetiva e nem os efeitos relacionados ao desenvolvimento complexo do sistema financeiro em torno das inovações (POSSAS,1981). Por outro lado, em vias *keynesianas* é possível compreender-se a lógica das oscilações da atividade econômica a partir da lógica financeira, mas não há uma teoria do ciclo. Ela é desenvolvida posteriormente por Minsky, a partir da rede de intermediação financeira, da importância da aquisição de passivos para o investimento produtivo e da inerente fragilidade do sistema. A análise dos sistemas financeiros por meio de Minsky, tanto do ponto de vista das firmas (buscando *funding*) quanto do ponto de vista do investidor (procurando as melhores oportunidades de retorno) ajudam a identificar fontes potenciais da instabilidade no contexto de economias monetárias de produção, particularmente associadas às mudanças tecnológicas radicais, que conforme Schumpeter é capaz de conduzir as expectativas (CÂMARA,1991, p. 149).

Em seus estudos, Freeman e Perez (1988) acrescentam que, de forma genérica, os investimentos e o crédito possuem um papel fundamental nos ciclos econômicos. E os fatores que motivam o nível de volatilidade e flutuação dos investimentos são: a) inovação tecnológica; b) dinâmica do crescimento da população e do território; c) flutuação do estado de confiança e o “*animal spirit*”, no qual a especulação possui significativa influência. Já o crédito está atrelado à capacidade de poupança, assim como à atratividade de fluxos de capital financeiro externo.

Os estados de euforia e frenesi do capital financeiro acabam afetando as mais diversas esferas da economia. O fluxo de capitais em busca de taxas de lucratividade em âmbito global faz com que a economia se torne instável. Cabe ressaltar também que níveis diferenciados de desenvolvimento tecnológico afetam diretamente a balança comercial e os níveis de preços. As teorias da instabilidade financeira de Minsky e de Carlota Perez sobre o comportamento do capital financeiro durante as ondas de desenvolvimento defendem uma regulação do Estado para conter os estados de euforia e frenesi da dinâmica do mercado financeiro e produtivo (que de forma negligente normalmente só ocorre a posteriori de um colapso financeiro), assim como estabelecer diretrizes para o funcionamento saudável do mercado financeiro, de maneira mais abrangente à que a teoria neoclássica se propõe.

Minsky chama atenção para o fato de que as crises financeiras sempre tendem a retornar, pois a instabilidade é endógena na economia. Isso porque, após períodos de bonança, as relações financeiras ficam mais fragilizadas, pois as empresas continuam a buscar maior rentabilidade, mesmo que sob mais contração de dívidas, as quais, nesses períodos, são mais acessíveis. Um regime de metas para a inflação – que no caso brasileiro propõe altos juros reais para combater uma inflação que nem sempre é de demanda – agrava a fragilidade das empresas. O encurtamento do crédito de forma brusca, somado ao agravamento nas condições de demanda, que derivam de juros mais altos, fragilizam o setor produtivo, que é altamente

vinculado ao financiamento bancário. Schumpeter também enfatiza o papel preponderante do crédito na economia para o financiamento das inovações que impulsionam o desenvolvimento.

É intrínseco à dinâmica capitalista vicissitudes que afetam e são afetadas pelo capital financeiro. Nessa conjuntura, quaisquer ações discricionárias do Estado acabam exercendo influência acerca das expectativas dos agentes organizados nos mercados. Um Estado com viés de aprimoramento da gestão nacional busca métodos que contemplem medidas de incentivo ou desmotivação aos atores econômicos.

Nesse sentido, apoderando-se das teorias de Minsky e Perez, é possível interpretar o tripé econômico neoclássico em sua atual configuração como sendo um instrumento insuficiente de políticas públicas. Isso é especialmente devido à inflexibilidade (sob os aspectos de estímulos) das metas fiscais e de inflação em relação aos diferentes cenários impostos dentro dos ciclos econômicos, além do comprometimento monetário que se torna subjulgado ao capital, com interesse especulativo no cenário global. Dentro da interpretação de Perez e Minsky, se faz imprescindível a presença de um Estado capaz de regular a atividade financeira em momentos de euforia do capital. A teoria do comportamento do capital nos ciclos econômicos procura esclarecer quais fatores promovem o frenesi do capital financeiro na busca de maiores lucratividades proporcionadas a partir das revoluções tecnológicas, produzindo, conseqüentemente, um ambiente insustentável, a partir do descolamento do capital financeiro ao capital produtivo. Já a hipótese da instabilidade procura explicar como a alocação do capital financeiro em ambientes desregulamentados e eufóricos acaba produzindo crises financeiras. Tal instabilidade é devida à supremacia das relações de mercado, em que expectativas de melhores taxas de lucro, associadas à engenharia financeira em busca de multiplicar o capital para alavancagem, fazem com que seja comprometida a capacidade dos agentes em honrar seus compromissos financeiros.

Dentro da proposta de comportamento do capital financeiro nos ciclos econômicos de Perez, é relevante compreender que o nível de desenvolvimento tecnológico e de inserção do país na revolução tecnológica corrente é fundamental para explicar o desenvolvimento econômico alcançado ou pretendido. Assim, o tripé econômico como instrumento de política monetária brasileira deve estar alinhado com as estratégias nacionais de desenvolvimento e inserção no paradigma socioeconômico existente. O ambiente socioeconômico global é complexo, apresentando diversas flutuações a partir da demanda e da oferta global, dos níveis de investimento nos diversos países, dos níveis de apropriação tecnológica e, também, devido às diversas intervenções socioeconômicas promovidas pelos governos de cada país. Para tal, o tripé econômico auxilia na pretensão de estabilidade; contudo, no Brasil se faz necessária uma maior flexibilização das metas estabelecidas, de maneira que o país possa readequar-se às condições de mercado impostas em períodos mais curtos. Como as metas são estabelecidas de maneira anual, o país perde sua capacidade de adaptar-se às oscilações de mercado, que na atual sociedade da informação vêm ocorrendo em espaços de tempo menores. Dessa forma, a economia interna deixaria de ser tão vulnerável às oscilações globais e menos subjugada aos interesses do capital financeiro, podendo, de maneira especial, promover estratégias de catching-up tecnológico, o que daria condições de acompanhar o surgimento de uma nova revolução tecnológica.

Durante períodos de frenesi do capital financeiro, o Estado deve agir de maneira a orientar atividades financeiras puramente especulativas. Essa intervenção é necessária para que não ocorra um descolamento entre o capital financeiro e o capital produtivo. Dessa forma, o surgimento de bolhas financeiras é diminuído em âmbito interno. Adicionalmente, o caráter instável das relações financeiras entre os agentes deve ser levado em consideração, em um cenário no qual uma nação busca a consolidação das relações produtivas associadas aos processos de inovação tecnológica como combustível para o desenvolvimento econômico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi elencar as contribuições sobre a hipótese da instabilidade financeira de Minsky, juntamente às considerações teóricas acerca da inovação e das rodadas de desenvolvimento de Schumpeter e Perez, sob o pano de fundo da implantação do modelo ortodoxo do tripé para a estabilidade macroeconômica instalado no caso brasileiro. Verificou-se que a atuação discricionária do governo afeta as variáveis macroeconômicas, interferindo nos ciclos econômicos e também na dinâmica do mercado financeiro.

Em outro direcionamento, Perez atenta para o fato de que nas fases de frenesi da instalação de um novo paradigma tecno econômico, o capital financeiro tende a descolar-se do setor produtivo nas economias. Com um mundo com livre circulação de capitais, eles podem causar abruptos deslocamentos, incorrendo em crises financeiras em países em desenvolvimento com fragilidades de balanço de pagamentos. Como nessa fase a busca por inovações se afasta de fatores mais ponderados das expectativas de lucratividade, criam-se bolhas financeiras nas atividades semelhantes àquelas da revolução tecnológica. Isso dificulta o controle das autoridades, ao mesmo tempo em que deixa o sistema mais instável à crise, que decorrerá posteriormente, podendo causar estragos em diversas economias. Ainda há a dificuldade das economias periféricas em atrair capitais financeiros para as atividades produtivas inovativas, uma vez que os produtos decorrentes de inovações são catalisadores do desenvolvimento na economia.

Os juros reais altos como medida para enquadrar a inflação têm demonstrado como consequência uma forte atração de capitais financeiros especulativos de curto prazo em busca da rentabilidade dos títulos públicos – capital rentista – o que reforça o descolamento do capital financeiro do capital produtivo. Com um câmbio flutuante, esse fluxo desencadeia uma maior apreciação cambial que, somada aos efeitos da doença holandesa, contribui para piorar a competitividade do setor industrial exportador

brasileiro. Muito se discute a necessidade de política com alta nos juros para combate da inflação, uma vez que ela pode não ser de demanda, e existem casos em que países controlaram a inflação não adotando o regime de metas. E, ainda, dificulta o investimento do empresariado local, uma vez que encurta o crédito e direciona os recursos para aplicações financeiras em títulos do tesouro.

Embora a maioria dos autores concorde que seja necessário disciplina fiscal para manter o nível da dívida pública em equilíbrio, não há consenso sobre as formas de realizar-se tal prática e sobre a rigidez da meta de superavit em momentos de crise. Tem-se visto que, por um lado, a relação do tamanho da dívida é fundamental para a segurança dos investidores; por outro, questiona-se a sustentabilidade desse mecanismo que tem promovido a dívida pública brasileira como um dos investimentos com maior prêmio, promovendo altos ganhos rentista-patrimoniais. A rigidez da meta fiscal também é questionada quanto à capacidade da poupança pública em direcionar investimentos para o desenvolvimento, bem como para o suporte às inovações.

Uma política de câmbio totalmente flexível – sem intervenção do governo – pode ser prejudicial, uma vez que a taxa nem sempre gira em torno de um equilíbrio que deixe o país competitivo internacionalmente com seu setor industrial. Embora utilizada muitas vezes para ajudar a controlar a inflação interna, ainda assim é refém dos fluxos de capitais internacionais em busca de rentabilidade, que nem sempre se destinam diretamente a investimentos produtivos. Em países exportadores de *commodities*, muitos autores defendem uma taxa de câmbio competitiva ao nível industrial, para que não ocorra uma desindustrialização. Para isso é necessário um governo forte (capacitado) e que gerencie os fluxos de capitais. Ao adotarmos um câmbio flutuante (mesmo que “sujo”), abre-se mão de uma política monetária forte, capaz de transbordar seus reflexos sobre as condições endógenas e exógenas da concorrência nacional.

As contribuições de Schumpeter e de Perez são importantes, pois sustentam que, em primeiro lugar, as inovações alicerçam o desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, as alterações nos paradigmas tecno econômicos, que decorrem das profundas alterações das economias inovadoras, demonstram que é crucial para um país desenvolver-se a absorção da tecnologia da revolução vigente. Mas para isso depende de ação consciente, nada trabalhada na teoria ortodoxa de estabilização econômica, representada pelo tripé de controle de inflação, superavit primário e câmbio flutuante. As condições para que isso ocorra vão além do controle econômico pela taxa de juros ou pelo ajuste fiscal. A teoria vigente não abarca tal perspectiva, uma vez que o desenvolvimento se dá automaticamente em uma economia estabilizada.

Tampouco pode-se dizer que a perspectiva do estudo da fragilidade financeira consta no referencial ortodoxo. Chama atenção que, embora a economia se constitua em relações produtivas dadas pelo emaranhado de relações financeiras dos agentes, ainda não se contempla na teoria-padrão as causas de crises financeiras exibidas pelas empresas quando ocorrem os ciclos econômicos. O aporte de Minsky e Perez foi de alertar que a economia silenciosamente tende a ficar instável, pois as relações de financiamento se alteram com o tempo. O capital financeiro, muitas vezes em busca de altas rentabilidades, desconsidera os riscos crescentes. Com a alteração de cenários, os estouros das bolhas dos ativos ocorrem, e as crises têm efeitos negativos nas economias, também criando obstáculos para o desenvolvimento dos países.

REFERÊNCIAS

ARESTIS, P.; PAULA, L. F.; FERRARI-FILHO, F. A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. **Economia e sociedade**, v. 18, n. 1, p. 1-30, 2009.

BACEN. **Decreto 3.088, de 21 de junho de 1999**. Estabelece a sistemática de “metas para a inflação”. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/kB4Szx>>. Acesso em: 24 maio 2016.

_____. **Histórico de Metas para a Inflação no Brasil**. 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/p12GIp>>. Acesso em: 20 maio 2016.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 95, p. 5-15, 2013.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4, p. 663-686, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; VIANA, A. G.; CUNHA, P. H. F. Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico. **Revista de Economia Política**, v. 36, n. 2, p. 143, 2016.

CÂMARA, M. R. G. D. A instabilidade do capitalismo: a visão de Keynes e Schumpeter. **Semina: Ciências Sociais e Humanas**, v. 12, n. 3, p. 146-154, 1991.

CASTRO, J. A. de; RIBEIRO, J. A. C. **As políticas sociais e a constituição de 1988: conquistas e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2009.

CHIARELLA, C.; GUILMI, C. D. A reconsideration of the formal Minskyan analysis: microfoundations, endogenous money and the public sector. In: **Global Analysis of Dynamic Models in Economics and Finance**. Berlin: Springer, 2013. p. 63-81.

CORAZZA, G. Dinheiro, instabilidade e gestão monetária: de Minsky a Marx. **Ensaio FEE**, v. 15, n. 1, p. 111-131, 1994.

DEOS, S. et al. A Contemporaneidade de Minsky. In: BRASILEIRA, A. K. (Ed.). **DOSSIÊ DA CRISE**. São Paulo: Associação Keynesiana Brasileira, 2008. cap. I, p. 12-14.

DOSI, G. et al. **Technical change and economic theory**. London: Pinter, 1988. v. 988.

FREEMAN, C. Evolution, technology and institutions: a wider framework for economic analysis, Prefácio. In: DOSI, G. et al. (Ed.). **Technical Change and Economic Theory**. London: Columbia University Press and Pinter, 1988.

FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crises of adjustment: business cycles and investment behavior. In: DOSI, G. et al. (Ed.). **Technical Change and Economic Theory**. London: Columbia University Press and Pinter, 1988.

GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**, 2. ed. [S.l.]: Elsevier, 2011.

HENRIQUES, E. de S. **Para além da estabilização**: uma contribuição da “macroeconomia do desenvolvimento” para o caso brasileiro. Dissertação (Departamento de Economia) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

MARCATO, M. B. Microfundamentos: Hyman P. Minsky e os modelos de fragilidade financeira. **Revista de Economia**, v. 2, n. ano 38, p. 39-57, 2014.

MENDONÇA, H. F. D. Metas para inflação e taxa de juros no Brasil: uma análise do efeito dos preços livres e administrados. **Revista de Economia Política**, v. 27, n. 3, p. 431-451, 2007.

MINSKY, H. P. Stabilizing an Unstable Economy. **Levy Economics Institute of Bard College**, 1986.

_____. The Financial Instability Hypothesis. **The Jerome Levy Economics Institute Working Paper**, n. 74, 1992.

NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 35, n. 3, p. 426-443, 2015.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. **Uma teoria evolucionária da mudança econômica**. [S.l.]: São Paulo: Unicamp, 2005.

PAIVA, C. G. N.; CUNHA, A. M. **Noções de economia**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

PEREZ, C. **Revoluciones tecnológicas y capital financiero**: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. México: Siglo XXI, 2004.

POSSAS, M. L. **Dinâmica da Economia Capitalista**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

ROSSI, P. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 195-225.

SACHSIDA, A. Inflação, desemprego e choques cambiais: Uma revisão da literatura sobre a curva de phillips no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 67, n. 4, p. 549-559, 2013.

SCHUMPETER, J. A. **Business cycles**: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process. London: McGraw-Hill Book Company, 1939.

_____. Teoria do Desenvolvimento Econômico – uma Investigação Sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, J. A. da; LOURENÇO, A. L. C. de. Desindustrialização em debate: teses e equívocos no caso da economia brasileira. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 42, n. 2, p. 57-76, 2014.

TEIXEIRA, A. M.; MISSIO, F. J. O “novo” consenso macroeconômico e alguns insights da crítica heterodoxa. **Revista Economia e Sociedade**, v. 20, n. 02, p. 42, 2011.

Apêndice A – Indicadores Seleccionados

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL (% PIB)*						
I. RECEITA TOTAL	19,2%	19,6%	20,6%	21,5%	20,7%	21,4%
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	2,8%	3,1%	3,3%	3,5%	3,3%	3,3%
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	16,4%	16,5%	17,3%	18,0%	17,4%	18,1%
IV. DESPESAS	14,6%	14,8%	15,6%	15,9%	15,1%	15,6%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	1,9%	1,7%	1,7%	2,1%	2,3%	2,5%
VII. AJUSTE METODOLÓGICO 1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	0,2%	-0,0%	0,0%	0,0%	-0,0%	0,0%
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII) 2	2,1%	1,7%	1,7%	2,1%	2,3%	2,7%
X. JUROS NOMINAIS 2	-4,5%	-3,8%	-3,6%	-2,8%	-5,9%	-4,1%
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) 2	-2,4%	-2,1%	-1,9%	-0,7%	-3,6%	-1,4%
DEMANDA AGREGADA - PIB - VAR (%)**						
Consumo final	0,6	2,6	1,0	2,2	-0,2	3,2
Consumo final - Adm. Pública	0,3	-0,0	0,5	0,9	0,2	0,8
Consumo final - famílias	0,2	2,6	0,4	1,2	-0,5	2,4
Capital - formação bruta	-3,5	0,2	-1,8	-3,3	-1,7	0,5
Importações - bens e serviços	1,3	-1,2	-0,2	1,6	0,2	-1,6
Exportações - bens e serviços	0,4	1,2	1,0	0,9	1,5	2,3
INDICADORES***						

Inflação - IPCA - (% a.a.) 3	8,94	5,97	7,67	12,53	9,30	7,60
Meta Inflação - Limites Sup/Inf5	6-10	4-8	2-6	1,5-5,5	1,25-6,5	1,25-8
Selic - Copom - (% a.a.) 5	19,00	15,75	19,00	25,00	16,50	17,75
Taxa de câmbio - R\$ / US\$ 6	R\$ 1,81	R\$ 1,83	R\$ 2,35	R\$ 2,92	R\$ 3,08	R\$ 2,93
Mundial - PIBpm - var. real anual7	3,60	4,8	2,5	3	4	5,4
Brasil PIBpm: var. real anual8			1,39	3,05	1,14	5,76

	2011	2012	2013	2014	2015
RESULTADO FISCAL DO GOVERNO CENTRAL (% PIB)*					
I. RECEITA TOTAL	22,6%	22,1%	22,2%	21,5%	21,1%
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	3,7%	3,6%	3,4%	3,5%	3,5%
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	18,9%	18,5%	18,7%	18,0%	17,7%
IV. DESPESAS	16,7%	16,9%	17,3%	18,3%	19,6%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%
VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	2,1%	1,8%	1,4%	-0,3%	-1,9%
VII. AJUSTE METODOLÓGICO 1	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-0,0%	-0,1%	-0,0%	-0,1%	-0,1%
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII) 2	2,1%	1,8%	1,4%	-0,4%	-2,0%
X. JUROS NOMINAIS 2	-4,1%	-3,1%	-3,5%	-4,4%	-6,7%
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) 2	-2,0%	-1,3%	-2,1%	-4,8%	-8,7%
DEMANDA AGREGADA - PIB - VAR (%)**					
Consumo final	2,8	2,6	2,0		
Consumo final - Adm. Pública	0,4	0,7	0,4		
Consumo final - famílias	2,4	1,9	1,6		
Capital - formação bruta	0,6	-1,6	1,4		
Importações - bens e serviços	-1,2	-0,0	-1,2		
Exportações - bens e serviços	0,5	0,1	0,3		
INDICADORES***					
Inflação - IPCA - (% a.a.) 3	6,50	5,84	5,91	6,41	10,67
Meta Inflação - Limites Sup/Inf5	2,5-6,5	2,5-6,5	2,5-6,5	2,5-6,5	2,5-6,5
Selic - Copom - (% a.a.) 5	11,00	7,25	10,00	11,75	14,25
Taxa de câmbio - R\$ / US\$ 6	R\$ 1,67	R\$ 1,95	R\$ 2,16	R\$ 2,35	R\$ 3,33
Mundial - PIBpm - var. real anual7	4,1	3,4	3,3	2,61	2,46
Brasil PIBpm: var. real anual8	3,91	1,92	3,01	0,5	-3,84

	Média 1999-2015	Média 2001-2005	Média 2006-2010	Média 2011-2015
Resultado Fiscal do Governo Central (% PIB)*				
I. RECEITA TOTAL	21,7%	21,3%	22,8%	21,9%
II. TRANSF. POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	3,5%	3,4%	3,7%	3,5%
III. RECEITA LÍQUIDA (I-II)	18,2%	17,9%	19,1%	18,3%
IV. DESPESAS	16,6%	15,7%	17,0%	17,8%
V. FUNDO SOBERANO DO BRASIL	-0,0%	0,0%	-0,1%	0,1%
VI. PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL	1,6%	2,2%	1,9%	0,6%
VII. AJUSTE METODOLÓGICO 1	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
VIII. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-0,0%	0,0%	-0,0%	-0,1%
IX. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (VI + VII + VIII) 2	1,6%	2,3%	2,0%	0,6%
X. JUROS NOMINAIS 2	-4,3%	-4,5%	-4,1%	-4,4%
XI. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (IX + X) 2	-2,6%	-2,2%	-2,1%	-3,8%
Demanda Agregada - PIB - var (%)**				
Consumo final	2,7	1,8	4,2	2,5
Consumo final -Adm. Pública	0,6	0,6	0,7	0,5
Consumo final - famílias	2,1	1,2	3,4	2,0
Capital - formação bruta	-0,6	-1,6	0,5	0,1
Importações - bens e serviços	-0,8	-0,2	-1,8	-0,8
Exportações - bens e serviços	0,8	1,4	0,3	0,3
Indicadores***				
Inflação - IPCA - (% a.a.) 3	6,87	8,56	4,74	7,07
Meta Inflação - Limites Sup/Inf5				
Selic - Copom - (% a.a.) 5	14,29	19,25	11,55	10,85
Taxa de câmbio - R\$/US\$ 6	R\$ 2,27	R\$ 2,74	R\$ 1,94	R\$ 2,29
Mundial - PIBpm - var. real anual7	3,75	3,96	3,94	3,17
Brasil PIBpm: var. real anual8	2,84	2,91	4,50	1,10

* - Tesouro Nacional (<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Anexos+RTN+Set+2016.xlsx/a6fbd940-caf4-4f0a-af89-eeba9864f595>)

1 - Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

2 - Pelo critério "abaixo-da-linha", sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil.

** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema de Contas Nacionais Referência 2000 (IBGE/SCN 2000 Anual) - SCN_CTCR

3 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (IBGE/SNIPC) - PRECOS_IPCAG

4 - Histórico de Metas para a Inflação no Brasil - (<http://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>)

5 - Banco Central do Brasil, Boletim, Seção mercado financeiro e de capitais (Bacen/Boletim/M. Finan.) - BM366_TJOVER366

6 - Comercial - compra - média

*** - IPEADATA (<http://www.ipeadata.gov.br/>)

7 - Para 2014 e 2015, estimativas do Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDPMKTPKD.ZG?end=2015&start=1997>)

8 - Para 2014 e 2015, estimativas IBGE (ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Tabelas_Completas/Tab_Comp1_CNT.zip) e BCB (<http://www.bcb.gov.br/pec/Indeco/Port/ie1-S1.xls>).

PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS: APONTAMENTOS SOBRE AS LIMITAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Andréia Fröhlich Justen

Mariângela Brum Frota

1 INTRODUÇÃO

As discussões acerca de políticas públicas tornam-se cada vez mais importantes para o aperfeiçoamento das ações do Estado e para a melhoria da qualidade de vida da população. Igual importância deve ser dispensada ao planejamento governamental, a fim de elucidar as ações desde a proposição da agenda até a sua avaliação.

Dadas as características peculiares do Brasil, por ser um país com marcantes diferenças geográficas, culturais e econômicas, muitas vezes se torna difícil ou até mesmo impossível realizar planos ou programas nacionais, sem levar em conta a heterogeneidade do país.

A herança histórica brasileira aponta que o Estado brasileiro era caracterizado pelo seu caráter conservador, centralizador e autoritário. Segundo Bacelar (2003), “Não era um Estado de Bem-Estar Social e sim um Estado disposto a promover o desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização”. O grande objetivo econômico em detrimento do social deu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de Políticas Públicas.

O modo de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, se dá de maneira conservadora e centralizadora, pois na maioria das vezes as decisões são tomadas em gabinete e poucas vezes busca-se reconhecer a realidade local, onde serão implantadas essas políticas públicas.

Outro fato que deve ser levado em conta, nesta análise, é que o Brasil é um país essencialmente burocratizado, e a falta de diálogo entre os setores envolvidos dificulta ainda mais o processo de formulação de agendas públicas. A rivalidade entre setores cruciais para o planejamento acabam engessando as possibilidades, isso porque um pensa em fazer, mas o outro impõe barreiras para que o projeto não avance. Portanto, sendo o Estado um campo de interesses diversos, por vezes deflagra conflitos entre os atores envolvidos (partidos políticos, representações regionais, setoriais e população em geral).

No Brasil, segundo o que a bibliografia indica, as primeiras ações de planejamento governamental surgiram nos anos 30, no período da grande crise de 1929, com o objetivo primeiro de criar condições de superar as dificuldades econômicas e sociais que se apresentavam naquele momento. Desde então, vários planos foram elaborados. Observa-se que a maioria deles é de cunho econômico, deixando a desejar quanto a ações e resultados sociais.

Os anos 80 são considerados como a década de declínio das ações de planejamento, em decorrência das graves crises mundiais e nacionais, tornando desacreditado o poder do Estado, como planejador e regulador da máquina estatal. A partir daí (1980), alguns planos entraram em pauta, como o Plano Plurianual, que permanece ativo, servindo de base para o planejamento, principalmente orçamentário, tanto da nação, quanto dos estados e dos municípios.

No intuito de trazer subsídios para o debate acadêmico, o presente capítulo se propõe a realizar uma análise sobre as particularidades do planejamento

governamental em relação às políticas públicas no Brasil, fazendo menção a alguns dos planos implementados e suas principais características.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas surgem nos Estados Unidos como área de conhecimento e disciplina acadêmica, sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos, diferenciando-se da tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que estavam concentradas na análise do Estado e suas instituições. Assim, na Europa, a área de política pública começa como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado e do governo, produtor, por excelência, de políticas públicas.

A herança histórica brasileira, contada a partir de 1920, aponta que o Estado brasileiro era caracterizado como conservador, centralizador e autoritário. Era um Estado que buscava a promoção do desenvolvimento única e exclusivamente pela industrialização, deixando de lado o bem-estar social. O grande objetivo econômico em detrimento do social conferiu ao Estado um *status* de fazedor e não de regulador de políticas públicas.

Para Souza (2006), as políticas públicas são um ramo da ciência política que permite entender como e por que os governos optam por determinadas ações. A autora referencia Lynn (1980), Dye (1984), Peters (1986) e Mead (1995), cujas definições sobre políticas públicas se aproximam da ideal, já que não existe uma única ou melhor. Sinteticamente, as políticas públicas seriam como um campo dentro do estudo da política, que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, e um conjunto de ações do governo que produzirá efeitos específicos, além da soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação e influenciam a vida dos cidadãos. Ou “o que o governo escolhe fazer ou

não fazer”, isto é, as definições enfatizam o papel das políticas públicas na solução de problemas.

O crescimento da importância do campo das políticas públicas, de acordo com Souza (2002), deu-se, principalmente, a partir de três fatores: o primeiro foi a adoção de medidas restritivas de gastos, impostas pelos governos, dominando a agenda da maioria dos países em desenvolvimento; o segundo diz respeito às novas visões sobre os papéis dos governos (hegemonia e políticas *keynesianas*); e o terceiro refere-se ao desenho de políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

A política pública reflete na economia e nas sociedades e fundamenta as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. É o campo do conhecimento que busca “colocar o governo em ação” e analisar essa ação, além de sugerir mudanças no curso dessas ações. A elaboração de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006). Seu ciclo constitui-se das seguintes etapas: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, execução e avaliação.

Dentre os principais elementos das políticas públicas, pode-se destacar o seu potencial de distinguir entre o que o governo tenciona fazer e o que realmente faz; não se restringe, em nível de participação, somente a governos, pois é abrangente e engloba diversos atores e níveis de decisão; constitui-se numa ação proposital, com objetivos a serem alcançados. Embora tenha resultados de curto prazo, é uma política de longo prazo.

A política pública pode assumir quatro formas, conforme Souza (2006): a primeira é a das políticas distributivas – decisões tomadas pelo governo e geram impactos mais individuais do que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo; a segunda é o das políticas regulatórias – mais visíveis ao público, envolvem burocracia,

políticos e grupos de interesse; a terceira é a das políticas redistributivas – atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas no curto prazo, para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros: são as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário; a quarta é a das políticas constitutivas – lidam com procedimentos, são as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

O processo de formulação de políticas públicas pode ser compreendido a partir de três vertentes teóricas, conforme Lobato (2007). A primeira é a Pluralista, produzida a partir da experiência americana, que “tem como base teórica a noção de que a formulação de políticas é dada segundo o jogo de forças empreendido por diferentes grupos de interesses que, atuando junto ao governo, procuram maximizar benefícios e reduzir custos” (LOBATO, 2007 p. 290). Dessa forma, os indivíduos se organizariam para interceder pelos seus direitos e lograriam êxito pela habilidade de tornarem-se politicamente mais resistentes do que os grupos com interesses opostos. Assim, a forma de intervir e evitar o excesso de poder político pelos grupos com maior poder econômico seria o processo eleitoral; a estabilidade seria dada pela competição plural, garantido o acesso de todos à vida política. No Brasil, essa vertente não se aplica, tendo em vista a necessidade de um sistema político-democrático e plural. O Neocorporativismo, outra vertente, é contrário ao Pluralismo, pois a intermediação é institucionalizada, com vistas a não ordenar a sociedade ou conduzir a economia, referindo-se a um arranjo político. Nesse modelo, os grupos institucionalizados (sindicatos, partidos) também são responsáveis pela idealização da política, tendo assim uma visão sistêmica.

A terceira vertente, a Marxista, em diálogo com o corporativismo, tem buscado superar a visão clássica de que o estado capitalista representa unicamente os interesses da classe dominante, admitindo a complexidade

do papel do Estado, com a existência de interesses distintos. Desse modo, percebem-se os diferentes padrões de relacionamento Estado/sociedade, gerando formas diferentes de emergência de políticas públicas, o que torna complexa uma análise que dê conta de explicá-las em suas especificidades.

O processo de formulação de políticas públicas possui diversas vertentes, mas em todas elas há a necessidade de planejamento das ações, seja por parte dos governos, dos estados e/ou dos agentes políticos envolvidos. Nesse sentido, torna-se importante conhecer os diferentes tipos de planejamento, bem como aqueles que foram implantados no Brasil desde a década de 1930.

3 PLANEJAMENTO

As organizações, tanto públicas quanto privadas, não trabalham com base na improvisação, o que não devem mesmo fazer se pretendem atingir seus objetivos com eficácia, eficiência e efetividade. Suas ações devem ser planejadas. O planejamento começa com a determinação dos objetivos e posteriormente detalha os planos necessários para atingi-los da melhor forma possível. Planejar é definir os objetivos e escolher antecipadamente o curso de ação para alcançá-los. O planejamento define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência. No sentido amplo, o planejamento pode ser categorizado em três níveis distintos, de acordo com sua amplitude: o planejamento estratégico, o tático e o operacional.

O planejamento estratégico é o planejamento mais amplo e abrangente da organização, projetado em longo prazo. O tático é projetado em médio prazo, geralmente para exercício anual, envolvendo segmentos da organização, abrangendo seus recursos específicos, e é definido para cada segmento da organização. O operacional é o planejamento feito para cada tarefa ou atividade. Geralmente é projetado para curto prazo e envolve

cada tarefa ou atividade isoladamente, preocupando-se com o alcance de metas específicas.

Alguns detalhes devem ser observados no processo de planejamento. Inicialmente, é fundamental para o sucesso do plano que o objetivo planejado seja claro, coerente e possível, sob o risco de os planos não saírem nem ao menos do papel (aliás, uma das causas do insucesso de muitos dos planos governamentais adotados no Brasil é justamente a falta de rigor técnico na definição dos objetivos). É importante também definir os meios necessários e os mais eficientes para a consecução dos objetivos propostos. É justamente nesse ponto que reside o cerne do sucesso ou não da implementação do planejamento proposto.

Um outro aspecto importante é que o planejamento deve considerar os terceiros envolvidos no processo. A implementação dos planos vai depender diretamente das pessoas envolvidas em sua execução, em todos os níveis. O planejamento deve prever, na medida do possível, os efeitos dessa inter-relação. Esse é um dos pontos fracos do planejamento na área governamental, pois quanto maior o número de atores envolvidos no processo, mais difícil se torna a previsão das reações ao plano.

3.1 Planejamento governamental

Uma das principais diferenças entre planejamento público e privado, ou governamental e empresarial, é que o primeiro tem como premissa promover o bem-estar social, diferente do segundo, que almeja o lucro.

Lopes (1990, p. 12) fornece uma definição própria para o planejamento no setor público: “método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos”. Observa-se, portanto, que o planejamento

governamental abarca vários órgãos e instituições, mas que necessita de um controle central que ordene as ações.

Segundo Matus (1993, p. 45), “a ação planejadora do Estado vai além da simples produção econômica”, alcançando também o que ele define como “Produção Social”, que tem “um sentido mais amplo que produção econômica, envolvendo diversos aspectos da vida social da população”. Justamente em decorrência dessa produção social, a implementação do planejamento público enfrenta dificuldades decorrentes da ação diferenciada dos atores sociais envolvidos, aumentando o grau de imprevisibilidade do modelo de planejamento adotado. Modelos podem ser úteis na simulação de diferentes cenários, mas nem sempre são eficazes, dada a complexidade decorrente das inúmeras reações possíveis, o que inviabiliza a construção de um modelo perfeito, que possa prever todas as variáveis envolvidas em um planejamento público.

Podemos identificar, ainda segundo Lopes (1990) e a partir da análise dos modelos adotados por diferentes países, três espécies principais de planejamento governamental:

- I. O modelo socialista soviético, no qual o planejamento permeia todo o sistema econômico, utilizando-se de minuciosa explicitação do processo produtivo (trata-se de um modelo relativamente em desuso, após o colapso dos regimes socialistas, à exceção da China e Cuba, que assim mesmo fazem concessões à economia de mercado);
- II. O modelo adotado pelos países de terceiro mundo, que usaram o planejamento como processo ideal nos esforços de industrialização rápida, com o objetivo de aumentar a renda per capita. Nesse rol se incluem os planos brasileiros até a década de 70;
- III. O modelo utilizado nos países de economia de mercado, que utiliza o planejamento indicativo em que, em vez da substituição do mercado e do mecanismo de formação de preços, busca-se garantir maior eficiência do setor econômico através da redução do nível de incerteza.

O planejamento governamental deve prever alguns aspectos políticos que influenciam diretamente a implementação dos planos: o poder, a cooperação e a coordenação. A estrutura do poder, quando não prevista na formulação, simplesmente inviabiliza a execução do planejamento.

Os problemas sociais e econômicos também devem ser levados em conta, pois não têm uma única solução correta e possível, cabendo aos gestores optarem pela melhor. É justamente nesse ponto que estão envolvidos os aspectos políticos do planejamento. A decisão governamental envolve interesses de toda a sociedade e, nesse ponto, os critérios que prevalecem nem sempre são os técnicos. Uma análise importante a ser feita refere-se às críticas sobre o planejamento governamental que apontam o seu fracasso e conseqüente desuso em muitas nações. Porém, não planejar é sinônimo de improvisação e amadorismo, duas características que não são permitidas à esfera pública.

Muito embora seja verdadeiro que a experiência brasileira, na década de 80, e o colapso das economias planificadas, no início dos anos 90, indiquem o possível insucesso do planejamento governamental, o planejamento continua sendo um instrumento que pode ser útil ao governo e à nação, pois se constitui na indicação dos caminhos para o desenvolvimento econômico, bem como na transparência da aplicação dos recursos públicos. O malogro brasileiro, na década de 80, esteve muito mais ligado às oscilações da economia da época do que às falhas no planejamento em si (LOPES, 1990).

3.2 Histórico do Planejamento no Brasil

Antes de 1930, a economia brasileira era caracterizada por uma estrutura econômica baseada na agricultura, sendo que o poder político se concentrava nas oligarquias rurais, notadamente de São Paulo e Minas Gerais. Uma série de acontecimentos mundiais, como a grande crise de 1929, culminou com a revolução de 1930 e a subida de Getúlio Vargas ao

poder, marcando o fim do antigo modelo e o início de um novo, com participação mais ativa do Estado na economia, que pode ser denominado como nacional-desenvolvimentista.

A partir daí, o Estado brasileiro foi levado a desempenhar funções cada vez mais complexas no conjunto da economia. Essa participação se deu tanto de forma direta quanto de forma indireta, desde a formulação de regras de desenvolvimento até a criação e manutenção de empresas estatais. Esse era o cenário nacional quando foram efetivadas as primeiras tentativas de planejamento no Brasil, decorrência natural da nova concepção do Estado como fomentador do desenvolvimento nacional, seguindo o exemplo de outros países que já vinham planejando suas ações.

No Quadro 1 destacam-se as experiências brasileiras de planejamento em nível nacional, numa retrospectiva histórica até meados da década de 1980.

Quadro 1 – Experiências brasileiras de Planejamento

PLANO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
PLANO ESPECIAL	1939-1944	<ul style="list-style-type: none">– Instituído como tentativa de alocação de recursos para fins específicos;– Objetivos principais: criação de indústrias básicas, execução de obras públicas e o aparelhamento da defesa nacional;– Grande preocupação com a soberania e a defesa nacional;– Resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional.
PLANO DE OBRAS E EQUIPAMENTOS	1944-1948	<ul style="list-style-type: none">– Estudos realizados por técnicos norte-americanos para diagnosticar os problemas brasileiros e indicar caminhos para a solução destes;– A Missão Taub (1942) e a Missão Cooke (1943) influenciaram a formação dos técnicos brasileiros;– Objetivo principal era apoiar obras públicas e indústrias básicas.

PLANO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
PLANO SALTE	1950 – 1954	<ul style="list-style-type: none"> – Primeira experiência de planejamento no Brasil implementada sob um regime democrático; – Elegeu quatro setores como prioritários para os investimentos governamentais: saúde, alimentação, transporte e energia (SALTE); – Excessiva centralização de poderes da Presidência; – Defasagem entre recursos previstos e aplicados.
PLANO DE METAS	1956	<ul style="list-style-type: none"> – Estabelecia 30 metas em quatro grandes setores: energia, transporte, agricultura/alimentação e indústrias de base; – Distinção entre onde o governo vai atuar como agente econômico e onde deve haver apenas a indicação para o setor privado; – Êxito no plano de industrialização da economia; – Provocou desequilíbrios na balança de pagamentos e aumento das taxas de inflação.
PLANO TRIENAL	1963	<ul style="list-style-type: none"> – Soluções para problemas estruturais do país, integrando estrutura econômica e social; – Objetivou a manutenção de elevada taxa de crescimento do produto, a redução progressiva da inflação, a redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição de seus frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida; – Não houve aceitação popular e o plano fracassou.
PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO	1964-1966	<ul style="list-style-type: none"> – Instituído na Ditadura Militar; – Tentativa clara de desvincular a imagem do planejamento das economias socialistas; – Objetivou acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico, conter progressivamente o processo inflacionário, atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais e assegurar oportunidades de emprego, além de corrigir a tendência a deficit descontrolados do balanço de pagamentos; – Obteve considerável êxito, principalmente na melhoria da situação econômica do país.
PLANO DECENAL	1967-1976	<ul style="list-style-type: none"> – Primeira tentativa de planejamento em longo prazo no Brasil; – Formulado sob a influência do relativo sucesso do Programa anterior; – O plano não saiu do papel.

PLANO	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
PROGRAMA ESTRATÉGICO DO DESENVOLVIMENTO	1968-1970	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivou a aceleração do desenvolvimento econômico, a contenção da inflação, o desenvolvimento a serviço do progresso social e a expansão das oportunidades de emprego e de mão de obra; - O êxito do plano concentrou-se na esfera econômica, com altas taxas de crescimento do PIB, em detrimento dos avanços no campo social.
PRIMEIRO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1972-1974	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivou: colocar o Brasil, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar, até 1980, a renda per capita do país; elevar a economia a um crescimento anual do PIB entre 8% e 10%; - Redução das disparidades regionais e a preocupação com a integração nacional; - Foi um período de crescimento econômico extraordinário no Brasil, aliado a baixas taxas de inflação.
SEGUNDO PLANO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1975 - 1979	<ul style="list-style-type: none"> - Instituído na época da primeira crise do petróleo; - Objetivos: manter o crescimento acelerado dos anos anteriores, aumento de emprego de mão de obra; política de conexão da inflação pelo método gradualista; manter em relativo equilíbrio o balanço de pagamentos; realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional; estabilidade social e política; desenvolvimento com qualidade de vida e preservação de recursos naturais; - Teve problemas de execução.
TERCEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	1980-1985	<ul style="list-style-type: none"> - Idealizado em plena crise econômica mundial e nacional e o desgaste do regime militar; - Marca o fim do processo de planejamento como efetivo instrumento da política econômico financeira do país.

Fonte: Souza¹ (organizado pelas autoras, 2016).

Observa-se uma gama considerável de tentativas e planos de desenvolvimento para o Brasil. Em aproximadamente 45 anos, foram 11 experiências de planejamento. Muitos deles com êxito, conquistas importantes para o país e outros que permaneceram apenas no projeto. Uma característica notória da maioria dos planos é a grande preocupação com o desenvolvimento econômico, em detrimento das questões sociais.

1 A partir de informações de Alexandre Barreto de Souza - "Planejamento governamental no Brasil". Disponível em: <<http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page16.html>>.

Para Almeida (2004), sobre essas experiências de planejamento governamental, estruturadas em torno de grandes objetivos econômicos e formuladas para atender necessidades de estabilização econômica ou de desenvolvimento regional, como a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), as mais conhecidas e ambiciosas foram, no auge do regime militar, os dois planos nacionais de desenvolvimento. Atingiram algumas das metas propostas; no entanto, tiveram pouco impacto na situação social da nação. O país amadureceu do ponto de vista industrial e avançou em termos tecnológicos ao longo desses planos, mas a sociedade permaneceu desigual, especialmente nos campos da educação, da saúde e das demais condições de vida para os setores mais desfavorecidos da população.

3.3 A partir dos anos 80

Os anos 80, conhecidos como a “década perdida”, foram marcados por crises econômicas, políticas e sociais. Nesse cenário de incerteza, o planejamento passou a ser visto como um produto inválido e ultrapassado, corroborando para isso os malogros dos planos instituídos nos anos 70.

No cenário internacional, ao final da década de 1970 e início da década de 1980, tem-se a ascensão do ideário neoliberal, capitaneado pelos governos Reagan, nos Estados Unidos, e Thatcher, na Inglaterra. As políticas neoliberais apregoavam a redução do intervencionismo estatal na economia, na crença em que o mercado estaria suficientemente amadurecido para resolver seus próprios problemas. Essa concepção de Estado também influenciou negativamente o planejamento governamental.

Destaca-se que, mesmo assim, prevaleceram no Brasil, durante esse período, alguns planos heterodoxos de orientação voltada à política econômica (monetária e fiscal): Plano Cruzado e Cruzado II (1986), Plano Bresser e Verão (1987) e o Plano “feijão com arroz”, do então Ministro da

Fazenda, Marcílio Marques Moreira. Todos esses planos tiveram eficácia pequena ou nula na resolução dos problemas econômicos brasileiros.

Portanto, a década de 80 é marcada pela crise deliberada do planejamento governamental, pelo desencanto com o processo, dúvidas quanto às suas qualidades e ceticismo quanto a seu potencial. Desde a Constituição de 1988, o planejamento governamental é realizado basicamente por meio de instrumentos federais de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentos Anuais (LOA), que se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. O PPA é o instrumento que orienta, organiza e viabiliza o Estado e a sociedade, no sentido de cumprir os fundamentos e os objetivos da República, pelo qual se declara o conjunto das políticas públicas do governo para um período de quatro anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. Os planos quadrienais dos anos 2000 (2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015) vêm cumprindo, conforme Cardoso Júnior (2014), importante função de organização e racionalização da atuação estatal em amplo e complexo campo, como o das políticas públicas brasileiras.

Assim, o PPA contribui para revelar e organizar a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública, permitindo à sociedade confirmar se o governo cumpre os compromissos firmados na eleição e servindo para o governo declarar e organizar a sua atuação. O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem o objetivo de estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, além de orientar a elaboração do orçamento. Dispõe, ainda, sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina

todas as ações do Governo Federal, pois nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento.

De acordo com Cardoso Júnior (2014), a estruturação histórica e institucional do Estado brasileiro permitiu a projeção do país ao desenvolvimento, pelas formas como assumiu e constituiu as funções de regulação da propriedade, tributação, geração e controle da moeda e dívida pública. No início do século XXI, o Estado manteve capacidades e instrumentos para o planejamento, que, conforme o autor, poderiam ter sido melhores organizados para operarem como instrumentos do planejamento, como possibilidades para o desenvolvimento. O planejamento que se busca executar, a partir das diretrizes constitucionais de 1988, tem virtudes, mas, sobretudo, apresenta problemas. A principal virtude está centrada na investida de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal. O principal problema talvez seja o fato de que, ao reduzir-se a ação possível do planejamento para o curto e o médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, transforma-se essa atividade em ação operacional cotidiana do Estado, como todas as próprias da gestão pública corrente.

3.4 Planejamento governamental brasileiro e as perspectivas futuras

A gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo-lhe *status* equivalente ao dos demais temas. Isso não significa o demérito dos avanços da institucionalização dos instrumentos federais de planejamento, uma vez que eles são ferramentas importantes de gerenciamento orçamentário e financeiro do país. Significa afirmar que, por meio do movimento de inclusão das funções de planejamento e orçamentação às categorias cotidianas da gestão pública, esgotou-se o planejamento como função mais estratégica e política de Estado. Simultaneamente,

a orçamentação e o orçamento, que até o momento eram variáveis técnicas do próprio planejamento, converteram-se em padrões prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

No Brasil, como nos demais países em desenvolvimento, o fator econômico foi predominante, voltado para os investimentos na indústria em detrimento das questões sociais, que ficavam em segundo plano. Embora Lopes (1990) indique que a preocupação com o desenvolvimento social esteve presente nas experiências brasileiras de planejamento, percebe-se que essa preocupação foi superficial.

Outro aspecto importante a ser destacado é a abrangência dos planos: eles vão muito além da mera elaboração do planejamento e do controle de sua execução, pois o grau de intervencionismo na economia é muito grande. Destaca-se também a institucionalização do planejamento e a pouca participação democrática na sua elaboração. No Brasil existem órgãos específicos que conduzem o processo de planejamento (Conselhos e Secretarias, além do Ministério do Planejamento e Secretarias Estaduais e Municipais de Planejamento). Há certa distância entre o planejador e o público do planejamento, o que talvez possa ser a provável causa das dificuldades de implementação dos diferentes planos.

A ausência de planos de longo prazo também dificulta a execução e avaliação de algumas metas. A constante mudança de governos pode acarretar a descontinuidade de programas e torná-los ineficientes. Pode-se dizer, ainda, que a tendência de abandono de metas mais rígidas detecta a falta de rigor no estabelecimento de objetivos em determinados planos, e se traduz em metas muito abrangentes, na ilusão de que qualquer resultado, por menor que seja, já está bom.

A rivalidade entre o setor de planejamento e o setor da fazenda também é um grave problema enfrentado pelo planejamento governamental no Brasil. Enquanto o planejamento estipula metas, o setor financeiro restringe gastos e enrijece as possibilidades. Identificam-se, também, alguns problemas nos órgãos estatais. A descontinuidade orçamentária,

bem como a falta de recursos e o endividamento devido a uma política macroeconômica de atração de capitais internacionais, são situações que acabam restringindo o planejamento de ações de longo prazo.

Depreende-se que o Estado brasileiro não tem mais as condições econômicas e políticas necessárias para investir diretamente na economia, tal qual no período que vai da década de 30 até a década de 70, quando se fazia necessária a existência do planejamento nos moldes tradicionais. Atualmente, discute-se novamente o papel do planejamento governamental no Estado moderno, valorizando a ação do Estado na formulação e na condução das políticas públicas, e agora na condição de regulador da ação privada e indicador do desenvolvimento e compensador dos prejuízos sociais.

Segundo Cardoso Júnior (2014), não é de causar estranhamento o fato de que, de um lado, o planejamento com sentido político, forte e estratégico tenha desaparecido da esfera de possibilidades do Estado. Da mesma forma, de outro lado, a estabilização monetária, em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos, assim como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da distributividade na alocação – tenham se convertido nos grandes objetivos nacionais. De acordo com esse entendimento, a racionalização de procedimentos ao nível das ações cotidianas de Estado, somada a esforços para o gasto mais eficiente (não necessariamente de melhor qualidade), seriam as ações principais para o Estado realizar, além de suficientes para obter-se, em conformidade com os PPAs, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

4 PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS – LIMITAÇÕES EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O estudo de Pressman e Wildavsky² (1973) foi um dos pioneiros sobre a implementação de políticas públicas, levantando a questão sobre a diferença entre essa prática em países desenvolvidos e em desenvolvimento (OLIVEIRA, 2006).

Na literatura internacional, a implementação e o processo de planejamento de políticas públicas nos países em desenvolvimento é um debate à parte dos estudos tradicionais. Alguns autores, como Van Meter e Van Horn (1975), não fazem diferenciação em seus modelos e estudos entre os países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Essa fragmentação – desenvolvido / em desenvolvimento – tem na sua origem o argumento de que as condições e o processo de planejamento nos dois tipos de países são distintos, tendo em vista que os países em desenvolvimento, segundo a literatura internacional, apresentam mais dificuldades de caráter técnico, financeiro, político-institucional e cultural (OLIVEIRA, 2006).

Desde o princípio, o modo de fazer políticas públicas em países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, se dava de maneira conservadora e centralizadora, pois na maioria das vezes as decisões se davam “em gabinete” e poucas vezes buscava-se reconhecer a realidade local, onde seriam implantadas essas políticas públicas. De acordo com Bacelar (2003), devido ao caráter autoritário do Estado, ele não precisava legitimar-se perante a grande parcela da sociedade, estando refém dos *lobbies* dos poderosos nos gabinetes.

Entre os aspectos de diferenciação do processo de planejamento e implementação de políticas públicas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, pode-se destacar, primeiramente, a questão política e

2 Um dos primeiros trabalhos a alertar para a importância de entender a implementação em políticas públicas. O livro *Implementation* (1973) analisava um programa de desenvolvimento econômico de apoio a minorias étnicas estabelecidas por uma agência que havia sido recentemente criada nos Estados Unidos.

institucional. “O sistema político, Estado e sociedade civil nos países em desenvolvimento não estão articulados e nem funcionando de maneira apropriada” (OLIVEIRA, 2006, p. 280). Algumas situações que resultariam na lenta formação dos estados:

- a. surgiram há pouco tempo;
- b. saíram há poucas décadas do colonialismo;
- c. foram criados a partir de divisões internas;
- d. submeteram-se a longos períodos de ditaduras, o que ocasionou o bloqueio da sociedade civil e o funcionamento adequado do sistema político, refletindo na atuação do Estado.

Haja vista que o “Estado é uma arena de múltiplos e controversos interesses, por vezes explicitados na forma de declarado conflito, [...] os que o avaliam o fazem a partir de seus interesses e perspectivas individuais ou do grupo que integram [...]” (PINHEIRO, 2008, p. 1). Em outras palavras, ao referenciar Tullock, Seldon e Brady (2005), o autor evidencia que os tomadores de decisão no setor público nem sempre agem visando ao interesse coletivo.

A capacidade financeira é uma segunda questão que explicaria a diferença do processo de planejamento/implementação de políticas públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento. Em geral, essa é a razão imediata que explica as falhas nos países em desenvolvimento, pois são os que possuem menos recursos para serem aplicados nas diversas áreas. Assim, a capacidade desses países de ter continuidade nas políticas públicas, de maneira a ter resultados efetivos, fica comprometida. A realidade dessas regiões implica, ainda, a dependência de doações e os empréstimos de agências multilaterais. Uma parte significativa de países em desenvolvimento carece de recursos externos ou tem uma grande parte de seu orçamento comprometido a pagar dívidas públicas ou a cobrir deficit setoriais. No Brasil, ainda que a arrecadação do Estado se aproxime dos 40% do produto interno bruto (PIB), boa parte de seus recursos públicos são destinados ao pagamento de dívida, folha salarial ou gastos com a

previdência. Com isso, o Estado não consegue direcionar um grande investimento para políticas públicas, limitando a capacidade de planejamento, mesmo com uma quantidade de recursos razoáveis (OLIVEIRA, 2006).

A terceira questão é a capacidade técnica de gerenciar o planejamento de políticas públicas. A carência de recursos humanos aptos e interessados, a experiência, os equipamentos e a competência técnica dos organismos que concebem as políticas públicas são fatores limitadores dos países em desenvolvimento.

Quando uma política pública envolve diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal), regiões distintas ou diferentes setores de atividade, o controle do processo pode tornar-se complexo e problemático. A centralização exagerada compromete o andamento de determinadas políticas públicas, gerando conflitos entre os órgãos no mesmo nível ou em diferentes níveis de governo. Esses conflitos limitam o processo e mesmo se tratando de nível local é preciso levar em conta os encadeamentos entre as diversas agências e órgãos públicos. Se a ação depende de vários elos de uma cadeia, é necessário um elevado grau de cooperação para que efetivamente funcione. É preciso ainda que haja uma melhor articulação entre as várias organizações envolvidas no processo de políticas públicas, além da interação com a sociedade civil e o setor privado, desatrelando a visão de processo unicamente técnico, governamental e de caráter econômico.

Não somente as questões de cunho institucional e financeiro influenciam o sucesso ou o fracasso de uma política pública, conforme Höfling (2011, p. 39):

O processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo. Um dos elementos importantes deste processo – hoje insistentemente incorporado na análise das políticas públicas – diz respeito aos fatores culturais, àqueles que historicamente vão construindo processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais por parte

de determinada sociedade. Com frequência, localiza-se aí procedente explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção.

Outra característica relevante nas políticas públicas brasileiras é a fragmentação, que ocasiona problemas, tendo em vista as divergências entre determinadas agências de controle quando o assunto é burocrático. A descontinuidade administrativa também é um fator limitador, pois as agências refletem o interesse de seus gestores, o que causa, a cada mudança de cargo, também a mudança das políticas implantadas.

Com relação às políticas sociais (educação, saúde, previdência, habitação, saneamento, etc), não raro é dada a preferência para o que é ofertado, sem considerar as necessidades dos beneficiados. Essa situação resulta em problemas ligados à credibilidade governamental, à frustração dos cidadãos, aos desperdícios, etc. Um outro ponto relevante é a separação de política econômica e política social, caso em que a política social assume um papel secundário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento e as políticas públicas fundamentam as inter-relações entre Estado, economia, política e sociedade, como uma ação dos governos por meio de programas e implementações, que buscam produzir resultados e mudanças. Via de regra, essas ações objetivam melhorias nas condições de vida da população, a promoção do bem-estar social e do desenvolvimento. No entanto, essas “concepções” sobre as políticas públicas e o planejamento, na maioria das vezes, ficam restritas ao campo teórico, dos planos e projetos.

Na prática, a realidade mostra que muitos dos objetivos traçados inicialmente, ao percorrerem todas as etapas previstas no processo, acabam

por perder-se ou mesmo deixam de fazer sentido quando efetivamente se deparam com a situação real. Além disso, os entraves burocráticos também acabam por engessar as atividades que permeiam toda e qualquer iniciativa de melhoria no campo das políticas públicas e do planejamento. Somado a isso, os atores políticos, que são os tomadores de decisão, privilegiam interesses individuais em detrimento do bem da coletividade.

Dessa forma, o planejamento governamental e as políticas públicas dos países em desenvolvimento esbarram justamente nos fatores que os classificam nessa condição: as questões econômicas (capacidade financeira), questões político-institucionais (inclui-se aqui a formação do Estado), a capacidade técnica de gestão, além de fatores culturais. Reconhece-se este trabalho como considerações preliminares sobre o planejamento e as políticas públicas. Assim, o tema tem potencial para estudos futuros mais aprofundados, como um comparativo com os países desenvolvidos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. de. **A experiência brasileira de planejamento**: uma síntese histórica. Disponível em: <http://celsofurtado.phl-net.com.br/artigos_scf/Paulo_Roberto_Almeida.pdf>. Acesso em: 14 out. 2016.
- BACELAR, T. **As políticas Públicas no Brasil**: heranças, tendências e desafios. Rio de Janeiro: Fase, 2003.
- CARDOSO JÚNIOR, J. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 79-114.
- HÖFLING, E. de M. Estado e Políticas (públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539>>. Acesso em: 10 maio 2015.
- LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI,

E. **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. p. 289-313. (Coletânea). Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1253>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

LOPES, C. T. G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

MATUS, C. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: IPEA, Tomos I e II, 1993.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 40, p. 273-287, mar. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PINHEIRO, I. A. Políticas Públicas: entre falhas, legados e outras limitações às avaliações conclusivas. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2008, Salvador. **Anais...**. Salvador: Anpad, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2008/2008_ENAPG291.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2012.

SOUZA, Alexandre Barreto. **Planejamento governamental no Brasil**. Disponível em: <<http://www.angelfire.com/ar/rosa/01/pg16>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. [S.l.: s.n.], 2002. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001 - A - políticas públicas.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-25, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Planejamento Estratégico**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E TERCEIRIZAÇÃO: DA CENTRALIDADE DA CATEGORIA TRABALHO À FLEXIBILIZAÇÃO DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES

Ângelo Felipe Zuchetto Ramos
Josnei Machry Weber

1 INTRODUÇÃO

A discussão apresentada neste capítulo perpassa, enquanto eixo estruturante para análise, a problematização acerca da [possível] imersão subordinada do Brasil diante da nova divisão internacional do trabalho e como isso poderia ter influenciado nas relações trabalhistas decorrentes.

Para isso, a temática principal abordada na primeira parte remeterá aos vários debates (com premissas sociológicas) da contemporaneidade, que giram acerca da efetiva centralidade da *categoria* trabalho, mesmo em vias de globalização e flexibilização do emprego da força trabalhadora. Questiona-se, portanto, se seria assertivo, frente à terceirização e precarização do entendimento do constructo trabalho, em termos de satisfação do modelo capitalista moderno e da divisão internacional do trabalho, dizer que o trabalho pode ser considerado – ainda – elemento central na construção do pensamento social e no entendimento do sujeito enquanto ser social.

Até meados das décadas de 60/70, do século XX, o pensamento sociológico enraizava-se a partir do entendimento do trabalho enquanto fundante da estrutura social. Tanto Marx, Durkheim e Weber usavam a percepção de sociedade que se desenvolve-se em torno do trabalho. Marx, com o entendimento de que o trabalho sistematiza a sociedade em classes sociais, dominantes (os detentores das ferramentas do capital) e dominados (a força trabalhadora); Durkheim, com o entendimento da sociedade enquanto um organismo vivo composto por “partes” que juntas trabalham para que esse organismo se mantenha vivo; e Weber, com a premissa de que a sociedade compõe-se de indivíduos e que a forma como eles interagem e se relacionam entre si determina e caracteriza essa sociedade.

De certa forma, as teorias marxistas são as que mais usaram desta centralidade do trabalho para o entendimento e até para a criação de uma Teoria Crítica da sociedade. No entanto, uma gama de autores contemporâneos escreve sobre as possibilidades da perda da centralidade da categoria trabalho. Este estudo não buscará entender e desconstruir essas teorias que percebem o trabalho não mais enquanto elemento central no entendimento do pensamento social. De outra forma, a primeira parte deste capítulo tratará de fundamentar o pensamento a partir de autores que evidenciam a importância deste constructo mesmo em vias de globalização e precarização do trabalho.

A partir dessa (re)afirmação inicial, a discussão desdobra-se, na segunda parte, em torno do contínuo e evidenciado processo de divisão social do trabalho, observado inicialmente no seio das comunidades primitivas e, conseqüentemente – com o avanço e modernização das técnicas produtivas – sua estruturação e afirmação na sociedade capitalista, na qual ganhou força e extrapolou os limites locais e nacionais, para tornar-se condicionante das relações econômicas entre as nações, por meio de uma divisão internacional do trabalho, que, inexoravelmente, tem poderes determinantes nas (e a partir das) relações no *locus* do trabalho.

Para o entendimento do Brasil, nesse contexto, e como fator de ligação aos outros capítulos deste livro, será feita a análise do período recente da história econômica e social do Brasil. E, para isso, usar-se-á o artigo escrito por Marcelo Arend¹ no relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), publicado em 2014 e intitulado *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, que analisa o modelo implantado principalmente a partir da crise cambial de 1998, que primou-se por uma política, segundo o autor, de um contínuo processo de desindustrialização (do setor microeletrônico) e de grandes investimentos nos setores de *commodities* agrícolas e industriais, e do complexo fordista, o que sobremaneira determinou a subordinação do país à nova divisão do trabalho internacional.

Então, na finalização deste capítulo, tentar-se-á entender que para atender aos interesses internacionais do capital, as forças produtivas, nos mais variados cantos do planeta, e especialmente no Brasil, ajustam-se às regras do mercado, sendo inevitável, dentro dessa lógica, necessárias mudanças para reduzir custos e para preservar os lucros. Esse “ajuste das forças produtivas” perpassa a terceirização do trabalho que, dentro da temática deste estudo, é bem sintetizada por Tavares, quando diz que “a flexibilização proposta ajusta o trabalho aos interesses capitalistas, o que resulta numa maior submissão para a classe trabalhadora” (2004, p. 135).

2 O TRABALHO ENQUANTO CATEGORIA

O trabalho², como força motora da sociedade, desde o aparecimento do homem, foi aprimorado a fim de que o resultado obtido fosse cada

1 O artigo intitulado *A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho* tem, segundo o próprio autor, por “objetivo principal [...] ressaltar as principais transformações sistêmicas que vêm ocorrendo na economia mundial nas últimas três décadas e seus impactos sobre a dinâmica de desenvolvimento industrial do Brasil” (2014, p. 375). Arend é professor adjunto do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pesquisador visitante no Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea.

2 Lukács atribuiu a Marx o sentido teleológico do trabalho, que passou a ser entendido como um conjunto de atividades realizadas por um indivíduo ou um grupo de indivíduos com um propósito. É a aplicação de uma

vez mais proveitoso. Destarte, as relações do homem com a natureza e do homem com o homem – empregador e trabalhador – moldaram-se a partir das interações sociais e, mais recentemente, trabalhistas, as quais foram construindo-se ao longo dos séculos. Foi fundamentalmente voltado para a sobrevivência e, mais tarde, direcionou-se para a obtenção do capital (Cf. MARX, 2014, p. 29 et seq.). Dessa forma, o trabalho forjou a sociedade tal como a conhecemos, com classes sociais, hierarquização estatal e políticas, todas girando em torno das relações do trabalho. Lukács, a partir de Marx, chega a afirmar que “o trabalho pode ser considerado o fenômeno originário, o modelo do ser social” (2013). Reconhece, ainda, nessa atividade, o fundamento que abrange todas as manifestações do ser no âmbito da sociedade, estabelecendo-se enquanto *categoria central* na análise do homem em termos de relações sociais.

No âmbito da construção de um método de análise para a sociologia e as ciências sociais, “a redução da realidade social ao constructo *categoria* permitiu à sociologia operar e classificar as complexas manifestações do social” (CARDOSO, 2011, p. 266). O autor segue argumentando que a categoria trabalho teve fundamental importância desde os primórdios do pensamento social, de forma que “um conjunto significativo de pensadores, anteriores ao nascimento da sociologia, já destacava o trabalho como um elemento central e de grande importância para o entendimento do indivíduo na vida social” (p. 266).

Habermas, ou o jovem Habermas³, entendeu o *trabalho*, na obra *Iena* de Hegel, como uma forma específica de satisfação das necessidades que distingue a natureza do espírito existente. O autor segue argumentando que “o trabalho infringe a imposição do desejo imediato e suspende, por assim dizer, o processo de satisfação das necessidades” (HABERMAS, 1968,

força, normalmente sobre a natureza, com o objetivo de atingir uma meta. O trabalho faz com que o homem aprenda a conviver com outras pessoas e com as diferenças.

3 O jovem Habermas, ou primeiro Habermas, como é conhecido o período anterior à virada linguística localizada a partir dos estudos preparatórios à Teoria da ação comunicativa.

p. 25), demonstrando, assim, o pensamento social do segundo enquanto exteriorização do Eu a partir da categorização do trabalho. Ele afirma:

A institucionalização da identidade do eu, a autoconsciência juridicamente sancionada concebe-se como resultado de ambos os processos: do trabalho e da luta pelo reconhecimento. Os processos do trabalho, pelos quais nos libertamos da imposição do poder imediato da natureza, entram, pois, de tal modo na luta pelo reconhecimento que, resultado desta luta, na autoconsciência juridicamente reconhecida, também fica incluído e fixo o momento da libertação por meio do trabalho. Hegel associa o trabalho e a interação sob o ponto de vista da emancipação relativamente ao poder tanto da natureza externa como da natureza interna (HABERMAS, 1968, p. 33).

Além de ser provedor de riqueza, Hegel entendia, então, o trabalho enquanto mediador da externalização do sujeito em relação à natureza num processo de criação de consciência de si. Ou seja, usando do trabalho o homem foi capaz de “dominar” a natureza, constituindo as condições essenciais para a efetiva existência do homem enquanto tal, no berço das relações sociais.

Marx, herdeiro e crítico da tradição *hegeliana*, também evidenciou o trabalho enquanto categoria principal para a explicação da sociedade, isto é, entendeu-o como o meio pelo qual se permitiu ao *ser* impor-se sobre a natureza que o cerca e dominá-la, exercendo seu reconhecimento sobre ela, transformando-a e, por consequência, transformando-se a si próprio. Arendt, no mesmo sentido, diz que o trabalho produz um mundo “artificial”, notoriamente diferente do mundo natural em que o homem se encontra em origem (2007, p. 15), sendo assim reflexo dos desejos do homem. É, então, por meio da satisfação de uma necessidade subjetiva – da imposição do *ser* sobre o natural – que o trabalho adquire envergadura social. “Desse sistema de necessidades, segundo Hegel, nasce o princípio da divisão do trabalho e, assim, a noção de sociedade civil. Logo, desse ponto de

vista da abordagem hegeliana, o *social* consiste em uma manifestação na qual o homem se liberta das necessidades naturais” (CARDOSO, 2011, p. 267). Isso significa que o sujeito com necessidades vitais, não sendo capaz de satisfazê-las por conta própria deve encontrar na relação com “o outro”, ou outros, a solução, de modo a satisfazer as suas necessidades, bem como a dos outros. Em Hegel, então, a divisão do trabalho é simplista e parte sempre do sistema de necessidades, em que a sociedade se move na direção do atendimento das necessidades subjetivas, as quais, de certa forma, se traduzem em necessidades coletivas.

A principal contribuição de Hegel ao pensamento de Marx foi, sem dúvida, a adoção do método dialético. Contudo, diferentemente da dialética *hegeliana*, que entendia que tudo em seu fundamento era “ideia” ou pensamento, Marx entendeu enquanto fundamento do método dialético a “matéria”:

Por sua fundamentação, meu método dialético não só difere do hegeliano, mas é também a sua antítese direta. Para Hegel, o processo de pensamento, que ele, sob o nome de ideia, transforma num sujeito autônomo, é o demiurgo do real, real que constitui apenas a sua manifestação externa. Para mim, pelo contrário, o ideal não é nada mais que o material, transposto e traduzido na cabeça do homem (MARX, 1996, p. 140).

A partir dessa percepção, Marx e Engels, em *Aldeologia Alemã*, entendem que o ato fundante do ser social é aquele que se origina nas relações materiais do homem com a natureza, de modo a garantir as condições essenciais para sua existência, ganhando, destarte, o trabalho bases ontológicas para o ser social. “O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação destas necessidades.” (MARX; ENGELS, 1991, p. 39).

Em Marx, então, a divisão social do trabalho torna-se consequência da própria categoria trabalho, pois “não é a consciência dos homens que

determina a sua existência, mas, inversamente, é seu ser social que determina a consciência” (MARX apud LUKÁCS, 2013). Nesse sentido, a divisão social e técnica do trabalho perpassa as relações materiais do homem com o meio e com outros homens e, quanto mais desenvolvidas forem as sociedades, mais evidente fica essa divisão. Dessa forma, no pensamento de Marx, a divisão do trabalho enquanto projeção para além da produção material, de forma que ela age enquanto fator de dominação da classe burguesa sobre a classe trabalhadora.

Deste modo, quando comparado com as formas precedentes do ser, orgânicas e inorgânicas, tem-se o trabalho, na ontologia do ser social, como uma categoria qualitativamente nova. O ato teleológico é seu elemento constitutivo central, ‘que funda pela primeira vez a contínua realização das necessidades, da busca da produção e reprodução da vida societal, a consciência do ser social deixa de ser um epifenômeno, como a consciência animal que [...] permanece no universo da reprodução biológica. [...]’ ‘O lado ativo e produtivo do ser social “torna-se pela primeira vez ele mesmo visível através do pôr teleológico presente no processo de trabalho (e da práxis social)’ (ANTUNES, 2006, p. 138).

Antunes, em releitura dos escritos de Marx e Lukács, entende ainda a centralidade da categoria trabalho, mesmo na contemporaneidade, quando se evidencia uma diversidade de interpretações acerca do entendimento de sociedade. Aliás, as novas dinâmicas – tal como a precarização, a adoção de ideais “neoliberais” e a reestruturação e flexibilização da mão de obra – propostas (ou impostas) pela globalização do trabalho foram, de certa forma, as responsáveis pela “re-afirmação” desta categoria enquanto elemento central no pensamento social. Essas mutações criaram, segundo Antunes (2000), uma classe trabalhadora mais heterogênea, mais fragmentada e mais complexificada, além das divisões que decorrem da inserção diferenciada dos países e de seus trabalhadores na nova divisão internacional do trabalho. E o autor afirma também:

Ao contrário, entretanto, “daqueles que defendem o fim do papel central da classe trabalhadora no mundo atual, o desafio maior da classe-que-vive do trabalho, nesta viragem do século XX para o XXI, é soldar os laços de pertencimento de classes existentes entre os diversos segmentos que compreendem o mundo do trabalho” (ANTUNES, 2000, p. 43-44).

É, portanto, justamente a complexificação do mundo do trabalho social que justifica o entendimento, segundo Antunes, da permanência da categoria trabalho enquanto elemento catalizador das relações sociais. Isso remete a uma concepção ampliada para a apreensão do trabalho na sociedade contemporânea, em vez de sua negação.

Mesmo tomando-se como ponto de referência o atual e crescente processo de flexibilização das relações do trabalho, em Bauman, pode-se entender este “trabalho terceirizado e flexibilizado” enquanto agente estruturante do ser social. Na construção de sua análise da *Modernidade Líquida* (2001, p. 170), o autor lembra que as incertezas sempre fizeram parte do mundo do trabalho; contudo, na atualidade, essas incertezas acentuaram-se. Em face da desregulamentação do trabalho, aumento da exploração das forças produtivas e constante noção de provisoriedade do trabalho – que se torna de curto prazo e precário –, os laços de enraizamento entre trabalhador e o próprio trabalho determinam incertezas ainda mais poderosas, as quais Bauman chamou de *força individualizadora*. Essas novas relações de trabalhador-empregador determinam, de certa forma, e segundo o autor, o momento social em que se encontra a sociedade contemporânea, evidenciando, assim, mais uma vez, a importância do constructo trabalho (mesmo que precarizado) na raiz do pensamento social.

3 A NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO E DOS DIREITOS DOS TRABALHADORES

Uma abordagem mais histórica da divisão social do trabalho revela que ela se encontrou presente nas mais variadas formas de produção e de organização da sociedade. Lukács diz que esta divisão do trabalho surge da própria estruturação social do trabalho:

A divisão do trabalho está baseada originalmente na diferenciação biológica dos membros do grupo humano. O afastamento da barreira natural, como consequência da socialização cada vez mais resolva e pura do ser social, expressa-se sobretudo no fato de que esse princípio originalmente biológico de diferenciação acolhe cada vez mais momentos do social e estes assumem um papel predominante nela, degradando os momentos biológicos à condição de momentos secundários. Isso fica evidente, por exemplo, no papel que desempenham os sexos na divisão social do trabalho (2013, p. 162).

Lukács adverte que é difícil determinar exatamente a origem e a ordem de evolução da divisão do trabalho; no entanto, considera a separação biológica enquanto fator embrionário da referida divisão. Essa primeira polêmica conhecida em face da mencionada divisão, então, é a que separa o trabalho por idade e sexo. O que, hoje, enfrenta crítica de vários autores, como a posição de Silva:

Argumentos de ordem biológica (capacidades inatas aos indivíduos) serviram como justificativa da divisão sexual do trabalho, legitimando-a como um processo natural. Estudos comparativos de sociedades culturalmente distintas demonstram a impropriedade desses argumentos ao revelarem que os supostos “dons naturais” atribuídos aos homens e mulheres não são similares em contextos culturais diferentes. Os estereótipos do “ser humano” e “ser mulher” que sustentam e legitimam a divisão sexual do trabalho, são construções culturais particulares e de conteúdos específicos, concretos e simbólicos, muito diversificados, comportando uma grande

variabilidade de arranjos na determinação das funções, tarefas que devem ser desempenhados por homens ou por mulheres (1997, p. 62).

Convém registrar que, nesse contexto, mesmo as comunidades primitivas já possuíam alguma forma de divisão do trabalho, seja no interior de cada comunidade ou na diversidade entre elas, na família, na tribo ou na aldeia. A partir disso, entende-se que quanto mais complexa a organização social, mais particular e evidente a divisão social do trabalho.

Marx e Engels iniciam o *Manifesto ao Partido Comunista* (2014, p. 33) afirmando que “a história de todas as sociedades existentes até hoje⁴ é a história da luta de classes”. Essa declaração primeira perpassa (e fundamenta) toda a abordagem materialista histórico-dialética defendida principalmente por Marx. Seu entendimento, como já mencionado, é de uma práxis que tem como referência ontológica o trabalho com sentido teleológico, o que determinaria, por consequência, a especificidade do ser social, de forma que, em um determinado momento (da história), acabou por organizar a sociedade antagonicamente, de acordo com a sua relação com o trabalho. O desenvolvimento histórico da agricultura na vida do homem deixou isso mais evidente. As especificidades de cada modo de cultivar, bem como as próprias culturas e as formas de o homem relacionar-se com elas, determinaram o ritmo da divisão do trabalho nas sociedades.

Segundo Gomes (2009), esse contínuo crescimento na divisão e complexificação social do trabalho contribuiu, de maneira muito direta, para a obtenção de uma maior produtividade do trabalho, o que, de certa forma, propiciou o aparecimento da propriedade da terra e da apropriação dos excedentes e dos meios de produção. A constante especialização do processo produtivo, já em vias do capitalismo, define um novo sentido teleológico ao trabalho: o lucro.

4 Quer dizer, mais precisamente, a história escrita. Até 1847, a pré-história da sociedade, a organização social que antecedeu toda a história escrita, era praticamente desconhecida. (Nota [de Engels] para a edição inglesa de 1888) (MARX e ENGELS, 2014, p. 69).

Na emergente sociedade capitalista, esta divisão social do trabalho apresenta-se enquanto condição específica do sistema, uma vez que a produção de mercadorias assume um papel central no modelo à medida que ela sofre um processo contínuo de especialização e diversificação técnica, potencializando, conseqüentemente, a divisão social do trabalho, de modo a hierarquizá-lo. Para Braudel (1985, p. 80), “o capitalismo necessita sempre de uma hierarquia”. Em verdade, essa maiúscula divisão é condição *sine qua non* para a expansão da produção de mercadorias e para que haja um ambiente propício ao intercâmbio e à concorrência mercantil. “Os limites das economias nacionais são ultrapassados pelo desenvolvimento do comércio internacional, circunstância que dá lugar a uma divisão internacional de trabalho” (GOMES, 2009, p. 301).

4 A NOVA DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

O entendimento do conceito ricardiano⁵ de divisão internacional do trabalho remete à noção das funções produtivas que cada país desempenha, diante do cenário econômico internacional. É, de sobremodo, a primazia da potencialização das “vantagens” – sejam elas naturais (clima, solo) ou artificiais (infraestrutura, tecnologia, capital) – possíveis de cada Estado-nação – de modo a beneficiar o conjunto das nações com a produção com menores custos. Trata-se, portanto, de uma divisão social do trabalho em larga escala, atribuindo especificidades às nações de acordo com o conjunto dos interesses internacionais, mobilizados nas atividades produtivas industriais e centradas no trabalho. Ela é melhor definida por Silva como o “processo pelo qual as atividades de produção e reprodução

5 O paradigma da doutrina clássica do comércio diz que os países podem se beneficiar do comércio e da divisão internacional do trabalho. Esta é uma teoria do longo prazo, que atravessa o “véu monetário” e salienta o fato de que, tanto as vantagens absolutas de custo, quanto as comparativas, dão margem a possibilidades de comércio que potencialmente podem ser proveitosas para todos os parceiros; a especialização eleva o padrão de vida, tornando um número maior de bens e serviços disponíveis para o consumo (ALBUQUERQUE, 1987, p. 95-96).

social diferenciam-se e especializam-se, sendo desempenhadas por distintos indivíduos ou grupos” (1997, p. 64), configurando-se dentro da dinâmica atual do capitalismo como um sistema mundial centro-periferia.

Quanto a esse sistema, importante lição nos traz Lima Filho:

[...] a forma centro-periferia constitui a dinâmica pela qual o capitalismo se desenvolve historicamente, originando neste movimento histórico um processo de contradição entre as economias e sociedades centrais e as periféricas, esta não é a principal contradição do sistema. Ou seja, embora devamos considerar os conflitos e disputa de interesses entre centro e periferia – caracterizados pelos blocos econômicos, monopólios tecnológicos e culturais etc – que dividem países desenvolvidos e não-desenvolvidos, norte e sul, ou primeiro e terceiro mundo, a contradição principal das relações sociais capitalistas reside fundamentalmente no modo de produção capitalista mesmo, ou seja, na oposição entre capital e trabalho. No processo de produção capitalista, a produção e apropriação privada da mais-valia que caracteriza o metabolismo capitalista, capital e trabalho são categorias históricas que independem da pertença ou localização em determinado Estado-nação (2004, p. 57).

Como percurso histórico, na sociedade capitalista, na lição de Pochmann (2001), pode-se identificar três movimentos de divisão internacional do trabalho. A primeira, caracterizada pela eclosão da Revolução Industrial, de forma muito particular na Inglaterra, onde se instalou a grande indústria, com ruptura da manufatura, caracterizando-se como um novo modelo de produção, na qual as fábricas tomam o lugar da produção artesanal. A segunda surge no Pós-Segunda Guerra, com a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA), que ficou conhecida como capitalismo financeiro, oportunidade em que os países subdesenvolvidos começaram a ser financiados pelos países detentores de capital, e muitas empresas passaram a instalar filiais em diferentes nações do mundo, o que acabou por transformar os países subdesenvolvidos em exportadores de produtos industrializados. Por fim, temos a terceira divisão internacional

do trabalho, que vivenciamos hodiernamente, que se inicia por volta das décadas de 60/70, com o advento da globalização e da revolução microeletrônica, com franca reestruturação empresarial, assim como expansão de investimentos de grandes empresas no exterior, com surgimento de multinacionais e transnacionais, explicando, destarte, a industrialização de alguns países subdesenvolvidos neste período.

Esta terceira divisão internacional do trabalho se deve, em muito, à crise do capital, evidenciada principalmente a partir dos anos de 1970, quando o já enraizado sistema produtivo fordista/taylorista⁶ sucumbe a uma série de fatores econômicos⁷, o que repercute diretamente na política do Estado, fazendo com que a reestruturação, própria do capitalismo e necessária em vias da globalização latente, também passasse pela reestruturação do entendimento das políticas públicas do trabalho. Hobsbawm, ao escrever sobre o Abismo Econômico no Pós-Primeira Guerra, deixou claro que a “história da economia mundial desde a Revolução Industrial tem sido de acelerado progresso técnico, de contínuo, mas irregular crescimento econômico, e de crescente ‘globalização’, ou seja, de uma divisão mundial cada vez mais elaborada e complexa do trabalho” (1995, p. 92).

Arend (2014), nesse sentido, explica que diante do evidente esgotamento das possibilidades de investimento e crescimento econômico, a partir dos complexos metal-mecânico-químico (basilares do paradigma fordista), desde a década de 1970, as economias norte-americana, alemã e japonesa optaram por investir no processo de renovação e inovação tecnológica da base técnica industrial, alicerçando nessas novas bases a retomada do desenvolvimento econômico. Segundo Laplane (1992, apud AREND, 2014,

6 Sistema produtivo regado por diversas premissas em que o operário faz seu trabalho em série observando determinados padrões; é um método de racionalização da produção em massa. O taylorismo é um sistema produtivo fundamentado na racionalização da produção, na economia de mão de obra, no aumento da produtividade no trabalho, no corte de “gastos desnecessários de energia” e de “comportamentos supérfluos” por parte do trabalhador e na intenção de acabar com qualquer desperdício de tempo.

7 O aumento do valor da matéria-prima, os altos índices de inflação, uma série de falências, as crises bancárias, a crise do petróleo 1973/74 e a queda permanente na taxa de lucro foram sinais importantes de que o excesso de produção decorrente do modelo fordista havia sucumbido.

p. 376), “a partir dos anos 1980, o eixo econômico da atividade industrial nos países desenvolvidos deixou de ser o setor automobilístico (característico do paradigma metal-mecânico-químico) e passou a ser o complexo eletrônico (paradigma microeletrônico)”. Os setores desse complexo, ainda segundo Arend, foram os irradiadores do progresso técnico para os demais setores industriais, pois, pautados nas novas tecnologias da microeletrônica e da telecomunicação, proporcionaram capacitação da mão de obra na mesma medida que necessitaram dela, assim como oportunizaram sua inserção nos mais variados setores limiares.

O Brasil, também por força das grandes restrições⁸ à incorporação deste complexo microeletrônico na sua base produtiva, ao contrário do observado nos países desenvolvidos (que melhor se adaptaram ao novo paradigma microeletrônico), voltou-se para setores industriais do paradigma fordista e *commodities* industriais e agrícolas. As limitações impostas pela nova dinâmica internacional levaram, nos últimos quinze anos, a indústria brasileira a investir fortemente em “setores vinculados à indústria extrativa, *commodities* primárias agrícolas e industriais, e ao complexo do petróleo” (AREND, 2014, p. 379), os quais, por conta disso, foram os setores que tendenciaram a maiores ganhos de participação na estrutura industrial brasileira.

A crise do capital da década de 70 deu as cartas. As nações precisavam aprender a jogar com elas. Nesse contexto, as especialidades produtivas e tecnológicas foram definindo-se. As já potentes economias desenvolvidas firmaram-se enquanto centrais internacionalmente, por agregarem-se de maneira muito facilitada ao novo paradigma microeletrônico, enquanto que, por outro lado, o Brasil direcionou-se a uma especialização exportadora que não se adere à dinâmica da demanda internacional, pois “eleva

8 Arend destaca dois elementos principais que restringiram a incorporação do complexo microeletrônico nas economias periféricas: a) houve, juntamente às novas trajetórias tecnológicas, uma elevação da intransferência de conhecimento técnico, somado à apropriação do respectivo progresso técnico; b) a existência de alguns “pré-requisitos” (ou exigências) para a assimilação das novas tecnologias do paradigma, como a necessidade de mão de obra capacitada e a qualidade de insumos e infraestrutura. (2014, p. 376).

sua participação nas exportações mundiais de produtos agrícolas e reduz a participação dos produtos do complexo eletrônico” (AREND, 2014, p. 384). Esse “erro”, segundo Arend, somado ao grande investimento no setor industrial do paradigma fordista, acabou por demandar uma menor proporção de um alto conhecimento técnico da mão de obra trabalhadora.

O mundo percebeu a inserção, de certa forma submetida, do Brasil, ante a nova divisão internacional do trabalho, de tal maneira que os capitais externos investidos no Brasil, praticamente sua totalidade, e que “se destinaram à indústria, concentraram-se em setores relacionados a *commodities* primárias e industriais, bem como intensivos em tecnologia do paradigma fordista (metal-mecânico-químico)”; percebe-se, “portanto, [que] o capital estrangeiro pouco contribuiu para alterar a estrutura produtiva nacional no período pós-1990” (AREND, 2014, p. 389-390).

Não seria a primeira vez que o Brasil estaria à mercê do mercado internacional. Em uma análise da obra de Milton Santos, Pereira destaca que o próprio processo de regionalização e estruturação do território brasileiro se deu a partir de “situações [...] muito representativas das inserções sempre subordinadas do Brasil nas divisões do trabalho ao longo da história”, o que pode ser percebido, segundo a autora, “a partir da gênese de regiões e espaços especializados em um tipo de produção que, predominantemente, é voltada para as necessidades do mercado externo” (2010, p. 349). Nessa análise, ela acrescenta:

Para além das feições regionais forjadas no território pelas atividades voltadas ao atendimento das demandas externas, tais atividades e o trabalho alheio às necessidades da nação que elas implicam, foram, no mais das vezes, responsáveis pela própria formação da sociedade e cultura nacionais. O senhor de engenho do Nordeste açucareiro, o seringalista na Amazônia da produção de borracha, o coronel do cacau no sul da Bahia ou então o usineiro produtor de cana-de-açúcar, cada um deles possui os respectivos tipos e classes sociais que lhes são diretamente subordinados (escravos, seringueiros, trabalhadores da colheita e das barcas de cacau,

bóias-frias cortadores de cana), forjando particularidades não só na exploração do meio geográfico e dos seus recursos, mas também mecanismos específicos de exploração social e de acumulação, o que de fato caracteriza e aprofunda as particularidades regionais. Assim, aspectos culturais locais, trabalho, funções e tipos sociais específicos a cada uma das regiões, bem como a criação das cidades e portos, os movimentos de migração (a demanda por mão-de-obra) e enfim, a própria estrutura social (divisão de classes) e formação cultural das gentes foram, assim, resultados de projetos externos (PEREIRA, 2010, p. 349).

Não diferente disso, percebe-se que a própria inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho, em todos os momentos da história, determinou as condições e as relações do trabalho. A modernização da indústria brasileira, principalmente a relacionada a setores de *commodities* agrícolas e industriais e ao complexo fordista, inserindo-a nas cadeias globais de valor, não significou na mesma medida uma melhora significativa das condições de vida e de trabalho para a maior parte da população. “Assim, no interior do território da nação, divisões muito diferentes do trabalho se sobrepõem e são superpostas atendendo aos interesses do mercado internacional” (SANTOS, 1996, apud PEREIRA, 2010, p. 351).

5 DA DIVISÃO INTERNACIONAL À TERCEIRIZAÇÃO DO TRABALHO

Como decorrência da acumulação de capital proveniente do sistema capitalista ocorreu, então, a divisão internacional do trabalho, que entendida enquanto divisão social do trabalho tem caminhado, na sua atual forma, à flexibilização, liberalização e precarização do trabalho, com francas disputas em torno dos direitos do trabalho e dos trabalhadores, oferta do emprego e das condições de desemprego, duração da jornada de trabalho,

dos salários, das formas de exercício da força do trabalho. Tem-se a dualidade entre capital e trabalho.

O capitalismo, que foi estruturalmente alçado pelo trabalho, em crise repercute diretamente na força trabalhadora. A rigor, os efeitos do capital em crise são devastadores para o trabalhador: destrói-se a força humana que trabalha; destituem-se direitos sociais; brutalizam-se uma grande massa de trabalhadores; tornam-se descartáveis tanto coisas como pessoas, lançando para fora dos circuitos do capital tudo que não lhe serve (AN-TUNES, 1997, apud TEIXEIRA, 2014).

Beluzzo (2005) avalia a reestruturação do sistema capitalista:

A reestruturação do sistema capitalista, que marcou esse período, foi, em grande medida, uma resposta à crise estrutural aberta em 1974 e à crescente contestação social. A reestruturação buscou-se recompor a rentabilidade do capital em queda acentuada, reorganizando o processo produtivo, por meio da introdução da chamada “acumulação flexível”, e realocando espacialmente setores importantes da indústria, o que contribuiu para o surgimento de novas fronteiras de acumulação de capital, em especial na Ásia. Nesses complexos processos, foram introduzidas novas tecnologias que poupam trabalho e diferentes formas de reorganização do processo de trabalho, acompanhadas da desregulamentação do mercado e da precarização das condições de trabalho. Mudanças que contribuíram para fragmentar a classe trabalhadora e enfraquecer os sindicatos. Observa-se rápida e acentuada desregulamentação das economias nacionais, caracterizada pela abertura comercial e, sobretudo, financeira. O incremento da concorrência, a reestruturação produtiva e as novas tecnologias têm condicionado profundas alterações nas classes sociais, na luta de classes e na posição dos países no capitalismo globalizado (LLUZZO, 2005 apud CORSI, 2015).

Vassapolo nos traz elementos que vêm sendo discutidos nesta denominada flexibilização do trabalho:

[...] liberdade da empresa para despedir parte de seus empregados, sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem;

Liberdade da empresa para reduzir ou aumentar o horário de trabalho, repetidamente e sem aviso prévio, quando a produção necessite;
Faculdade da empresa de pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho, seja para solucionar negociações salariais, seja para poder participar de uma concorrência internacional;
Possibilidade de a empresa subdividir a jornada de trabalho em dia e semana de sua conveniência, mudando os horários e as características (trabalho por turno, por escala, em tempo parcial, horário flexível etc);
Liberdade para destinar parte de sua atividade a empresas externas;
Possibilidade de contratar trabalhadores em regime de trabalho temporário, de fazer contratos por tempo parcial, de um técnico assumir um trabalho por tempo determinado, subcontratado, entre outras figuras emergentes do trabalho atípico, diminuindo o pessoal efetivo a índices inferiores a 20% do total da empresa (2006, p. 45-46).

De maneira objetiva, a crise do capital culmina na precarização laboral expressa pelo desemprego crônico, nos trabalhos terceirizados e informais, na ampliação e intensificação das jornadas de trabalho, na exploração da subjetividade dos trabalhadores, na queda dos rendimentos salariais, enfim, na perda de muitos direitos historicamente conquistados (TEIXEIRA, 2014).

No atual contexto mundial a discussão acerca da possibilidade de flexibilização mostra-se importante, à medida que o esgotamento do modelo fordista, aliado à atual crise, atinge em cheio os direitos conquistados historicamente pela classe trabalhadora, dentro do Estado de Bem-Estar Social.

Esta flexibilização, que, em verdade, trata-se de um movimento de precarização do trabalho, indubitavelmente, é fruto da nova divisão internacional do trabalho, calcado no capitalismo globalizado. Nesse norte, corroboram os ensinamentos de Mészáros:

A necessidade de produzir desemprego, 'diminuição de custos', necessariamente surge dos imperativos antagônicos do capital, da busca do lucro e da acumulação, aos quais não pode renunciar e aos quais tampouco pode se restringir segundo princípios racional

e humanamente gratificantes. Ou o capital mantém seu inexorável impulso em direção aos objetivos de autoexpansão, não importa quão devastadoras serão as consequências, ou se torna incapaz de controlar o metabolismo social da reprodução. Esse é o sentido profundamente perturbador da ‘globalização’ (2006, p. 32).

Como se percebe, o capitalismo entende como categoria necessária esse processo de condições precárias do trabalho e de degradação do processo do trabalho e de trabalhadores, trazendo, destarte, essa “nova ordem mundial”, uma particular divisão internacional do trabalho, separando as relações de trabalho “qualificado” e de trabalho “precarizado”, sob o regime de produção capitalista.

A manifestação mais visível dessa precarização do trabalho é o desemprego e as diversas formas de exploração da força do trabalho, o que podemos classificar como efeitos da globalização. Rüdiger (2003, p. 42), nessa mesma direção, diz que estamos vivendo uma crise do direito do trabalho estreitamente ligada à desconstrução e à reorganização do trabalhador coletivo em escala mundial, com seus desdobramentos na esfera jurídica pelo esfrelamento do regramento da relação de emprego em múltiplas formas atípicas de normatização das relações de trabalho, um trabalho que é contratado no mercado mundial por meio de formas jurídicas diversificadas e flexíveis. Lembra a autora que a atual situação do mercado de trabalho é apenas aparentemente flexível e desregulamentada. Ocorre que a retirada do Estado como poder regulador do mercado de trabalho e o enfraquecimento dos sindicatos como representantes, inclusive jurídicos, dos trabalhadores, somente fortalecem o poder corporativo das grandes empresas. Nesse sentido, Marx assim se posiciona:

A divisão do trabalho, em sua forma capitalista, não é mais do que um método particular de produzir mais-valia relativa, ou de fazer aumentar, às custas do operário, os lucros do capital – é o que chamam de riqueza nacional. Às custas do trabalhador desenvolve-se a força coletiva do trabalho em prol do capitalista. Cria-se novas

condições para assegurar a dominação do capital sobre o trabalho. Essa forma de divisão do trabalho é uma fase necessária na formação econômica da sociedade, e um meio civilizado e refinado de exploração (2014, p. 67).

O que estamos assistindo no capitalismo contemporâneo, como referido alhures, é a precarização das relações de trabalho. Os novos postos de trabalho que surgem em virtude da divisão internacional do trabalho e das inovações tecnológicas não mais oferecem, na sua maioria, as garantias sociais e trabalhistas, conquistadas pelos trabalhadores ao longo de anos de luta operária. Tudo isso em razão da estratégia empresarial de eliminar o ócio do trabalhador; introduziu-se a flexibilidade da organização produtiva e, por consequência, do próprio trabalhador, pois não se mostra mais incomum a contratação de prestação de serviço, ao invés do emprego formal do empregado. Condicionam-se os trabalhadores a constituírem pequenas empresas prestadoras de serviço, eliminando, com isso, o vínculo trabalhista e o tempo “morto” do obreiro junto à unidade produtora.

Como consequência dessa situação posta pela “nova ordem internacional do trabalho”, a massa de trabalhadores precários, na era da globalização, das organizações produtivas flexíveis, é descartada com facilidade, desprovida do gozo de seus direitos legais, ampliando o nível de pobreza – tanto o número de pobres quanto o aumento da miséria.

Esta, portanto, é a realidade do mundo do trabalho que estamos vivenciando: intensificação da exploração do trabalhador, desemprego, flexibilização das relações de trabalho, precarização das relações de trabalho, desregulamentação dos direitos trabalhistas, entre tantos outros aspectos nefastos dessa dura realidade que assola a classe operária e que acaba por provocar a exclusão social de uma crescente massa de trabalhadores.

Antunes (1997), ao fazer uma análise da repercussão do capitalismo globalizado, das inovações tecnológicas e das políticas de flexibilização como forma de acumulação de capital, unicamente, refere que acabam

por deteriorar o ser social e não somente a massa trabalhadora. É essa análise que Silva avalia:

Na expressão do autor, o capitalismo promove a redução das necessidades do ser social que trabalha, a desqualificação biológica do indivíduo, a tal ponto que o resultado do trabalho é um produto alheio ao trabalhador que o produz, é a alienação do ser social e a perda de identidade própria e do sentido da vida pode ser entendida como o fim da classe que trabalha para viver e o surgimento da classe que só vive para trabalhar. Nesse contexto, surge a importância das instituições sindicais para funcionarem como alavancas para o gênero humano emancipado. Antunes ainda atribui ao trabalho a função de diferenciação entre o homem e os seres vivos, sendo, portanto, sua condição de ser social. No entanto, no capitalismo, o trabalho é transformado numa mercadoria, num valor de troca, isto é, sem sentido, sem significado social: o trabalho torna-se coisa e o trabalhador é desefetivado. Há uma desconfiguração do ser social, uma forma moderna de escravidão, pois o ser humano não exerce o seu direito de livre arbítrio. Segundo ele, a dimensão abstrata do trabalho contemporâneo mascara e faz desvanecer a sua dimensão concreta, de trabalho útil. Nesse ambiente de valor de troca, o vínculo social torna-se relação entre coisas. Isso ocorre porque o capital é totalmente desprovido de medida e de um quadro de orientações humanas (2006, p. 5).

Nesse contexto, impõe-se uma união, inclusive, em nível mundial, que discuta a luta por uma nova sociedade, a partir da exploração da contradição do sistema capitalista, na sua forma globalizada, na atual divisão internacional do trabalho, em cada nação, em cada povo, em cada ambiente de trabalho, observando as peculiaridades locais, pois não se pode assistir passivamente à exploração do trabalho pelo capital, mostrando-se necessária a busca de alternativas ao trabalho humano como forma de inclusão social e efetivação da dignidade da pessoa.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Podemos afirmar que o trabalho, enquanto força motora da sociedade e mediador da externalização do sujeito em relação à natureza, num processo de criação de consciência de si, vem ganhando contornos diferentes de outrora, na categoria central no pensamento social.

Estamos vivenciando a “nova ordem internacional do trabalho”, em face do atual contexto da divisão do trabalho, uma vez que estamos assistindo uma crise do direito do trabalho, ligado à desconstrução e à reorganização do trabalho coletivo, com retirada considerável do Estado como poder regulador, em face da precarização das relações de trabalho. Hodiernameamente, prefere-se a terceirização de prestação de serviço à contratação formal, com os direitos inerentes à tal relação.

Está em voga a flexibilização da organização produtiva e, por via de consequência, do próprio trabalhador, pois estamos diante da intensificação da exploração do trabalho, por meio da flexibilização das relações e, como fator desaguador, o próprio desemprego.

Impõe-se, portanto, o travamento da discussão acerca de uma nova sociedade, de forma a combater, nesse aspecto, a face obscura da globalização, como esmagamento da dignidade da pessoa humana enquanto trabalhador.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. C. C. Divisão internacional do trabalho. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 13, p. 95-103, set. 1987.
- ANTUNES, R. Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1997.
- _____. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. **A Cidadania Negada**: políticas de exclusão na educação e no trabalho. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

AREND, M. A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 375-421.

ARENDT, H. **A Condição Humana**. Tradução de Roberto Raposo. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2007.

BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRAUDEL, F. **A Dinâmica do Capitalismo**. Tradução de Carlos da Veiga Ferreira. Coleção Teorema Breve. Lisboa: Teorema, 1985.

CARDOSO, L. A. A categoria trabalho no capitalismo contemporâneo. **Tempo Social**. São Paulo, v. 23, n. 2, p. 265-295, nov. 2011.

GOMES, C. **Antecedentes do Capitalismo**. 2. ed. Portugal: Edições Ecopy, 2009.

HABERMAS, J. **Técnica e ciência como ideologia**. Tradução de Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, 1968.

HOBBSAWM, E. J. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIMA FILHO, L. **Dimensões e limites da globalização**. Petrópolis: Vozes, 2004.

LUKÁCS, G. **Para uma Ontologia do Ser Social II**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, K. **O Capital: Crítica da Economia Política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural, v. I, 1996.

_____. **Compêndio de O Capital**. São Paulo: Hunterbooks, 2014.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1991.

_____. **Manifesto ao partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MÉSZÁROS, I. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

PEREIRA, M. F. V. A inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho: consequências territoriais e perspectivas em tempos de globalização. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 347-355, ago. 2010.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo: Boitempo, 2001.

RUDIGER, D. S. **Globalização, justiça social e emancipação: um debate na perspectiva do direito do trabalho.** Piracicaba: Impulso, 2003.

SILVA, A. V. Adeus ao Trabalho? Ensaio Sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho [resenha]. **Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente**, São Paulo, 1, n. 1, ago. 2006.

SILVA, L. H. Divisão Social do Trabalho: Divisão Sexual do Trabalho. In: CATTANI, A. D. **Trabalho e Tecnologia: dicionário crítico.** Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, M. A. **Os fios (in)visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2004.

TEIXEIRA, N. C. M. Capitalismo contemporâneo e os impactos no mundo do trabalho. **Trabalho e Sociedade**, Fortaleza, v. 2, n. 1, p. 21-42, jul./dez. 2014.

VASSAPOLO, L. O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, R. **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

FINANCIAMENTO EM ESTADOS NEOCORPORATIVISTAS

Ivan Jacson Preuss

Jerson Vicente Fontana

1 INTRODUÇÃO

É curioso observar como o Brasil, numa economia com tanto dinheiro circulando no mercado de capitais, necessite de tanto esforço para financiar o setor produtivo. E, ainda, que o país tenha se constituído, na primeira década do século XXI, como um Capitalismo de Estado Neocorporativista, o que significa que o governo pode fazer forte intervenção na economia, a margem de manobra a fim de carrear recursos para setores considerados estratégicos não é tão simples como poderia parecer.

Para compreender o esforço do país no intuito de recuperar a autonomia do Estado na definição de uma política de investimento no setor produtivo, é necessário observar que anteriormente a essa determinação pela autonomia, houve duas décadas de estagnação econômica, compreendendo o final do século XX e os primeiros anos do século XXI, que necessitaram ser superadas. Contudo, o Brasil conseguiu retomar a capacidade de investimento e assim estruturar, ainda que minimamente, as áreas do planejamento e do desenvolvimento. Essa tripla ação, que envolve planejamento, investimento e desenvolvimento, ocorre em função de uma reorientação dos conceitos até então vigentes, pois, se no período anterior,

no qual predominou a visão neoliberalizante da economia, a participação do governo era voltada para a preparação de condições para o mercado atuar, procedendo para isso as privatizações, desregulamentação financeira e abertura de fronteiras para o comércio internacional, no período em questão, o governo coordenou um processo de planejamento. Não se quer afirmar que o governo tenha agido sozinho, pois notadamente houve a participação de diferentes setores, tais como as empresas, o setor financeiro e as instituições, mas é possível destacar que o Estado assumiu o papel de organizador principal do processo (CARDOSO, 2014, p. 87-98). E uma das ações do governo nesse processo foi o financiamento interno da economia brasileira, sem o qual se tornava difícil resolver o problema do desenvolvimento tanto econômico como social. Como não havia uma estrutura de financiamento pública, e sendo a participação privada nesse quesito quase irrelevante, o governo tratou de identificar fontes com financeiras, com possibilidade de serem acessadas para tal e encaminhou a formulação de políticas específicas para o setor.

No presente capítulo, que além desta introdução e das considerações finais possui outros quatro itens, tratamos sobre a importância das decisões na gestão de um capitalismo de Estado Neocorporativista, designação pela qual tem sido caracterizado o período brasileiro a ser analisado. Na sequência, será abordada a autonomia que essa configuração do Estado possui e como ela possibilita que as instituições financeiras públicas atuem no campo dos investimentos e, mais ainda, a tentativa de viabilizar o financiamento em longo prazo. A seguir, fazemos uma abordagem do período neoliberal dos anos 1990, o qual provoca a diminuição da força do Estado e as influências que isso ocasionará para a reorientação que o Estado busca ter para uma atuação social, tema que constitui o último tópico.

2 CAPITALISMO DE ESTADO NEOCORPORATIVISTA E A GESTÃO DAS DECISÕES

É importante identificar em que consiste o Capitalismo de Estado Neocorporativista e, para tal, se faz necessário distinguir duas de suas configurações: uma delas é a dos países que tem forte intervenção na economia e que são capitalistas; a outra, a dos países ditos socialistas, os quais possuem estrutura administrativa e política que já se constituem como intervencionistas e, por isso, mais diretamente podem intervir, pois o próprio Estado é o dono dos meios de produção. Quanto à expressão “neocorporativismo”, ela designa a transição que ocorre em governo com hegemonia do partido trabalhista (COSTA, 2014a). Assim, o Capitalismo de Estado Neocorporativista, no caso do Brasil, é aquele ocorrido no período pós-2003, quando o Partido dos Trabalhadores assume o governo, o qual se caracterizou por ter forte intervenção na economia, num país capitalista, governado por uma visão trabalhista.

Mesmo com uma bandeira de progressista e de desenvolvimentismo, no entanto, até 2006-2007 o governo continuou a praticar parte da mesma política macroeconômica do governo anterior: superavit fiscal, câmbio valorizado, juros elevados, crédito curto, etc. Com incentivo à expansão do consumo interno e exportações das *commodities* aquecidas pela China, o crédito público de longo prazo, especialmente aquele financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), apresentou crescimento mais expressivo, alimentando uma pequena expansão da taxa de investimento (CANO, 2013).

Foi, portanto, apenas em período imediatamente posterior a esse que ficou visível na atuação do Estado brasileiro o seu viés neocorporativista. E não foi o único a fazer isso, pois nessa ondata implementação de políticas com viés de capitalismo de Estado, outros países, além do Brasil, têm atuado com força. Na China, por exemplo, as ações das empresas estatais somam oitenta por cento do valor do mercado total de ações e na Rússia

esse valor é levemente superior a sessenta por cento. No Brasil, esse percentual, apesar de ser menor do que o dos russos e dos chineses, é também muito expressivo, pois as ações das estatais representam trinta e oito por cento do total do mercado (COSTA, 2014b), e esse é um fator relevante para a autonomia desses governos na atuação do desenvolvimento endógeno. Aliás, como argumenta Costa (2012, p. 12), esse é um dos motivos de enveredar-se por essa opção governativa:

O Neocorporativismo é visto, nesse caso, como uma específica maneira de formação das opções políticas por parte da máquina do Estado. No Neocorporativismo, as grandes organizações representativas de interesses não se limitam a exercer pressões externas, como na democracia representativa, mas são envolvidas diretamente no processo de formação e de gestão das decisões. Seria o processo de buscar consenso na política econômica.

A gestão das decisões num Estado Neocorporativista, segundo o mesmo autor, também facilita a relação do governo com as forças de trabalhadores, pois com a assunção ao poder de forças emersas do meio trabalhista, podem ser realizados acordos estratégicos entre ambas, que propiciem o desenvolvimento da economia e, em decorrência disso, os trabalhadores possam ter sua vida melhorada por meio de ações que aumentem os salários e que fortaleçam as garantias trabalhistas.

E, por outro lado, as cobranças de sindicatos e de centrais sindicais podem tornar-se mais incisivas, pois é justamente dessas configurações de governo que os trabalhadores esperam obter mais respostas aos seus pleitos. Eles esperam como resultado das políticas implementadas: “pleno emprego, Estado de bem-estar social, proteção de direitos sindicais”, e esse embate de forças governistas e de trabalhadores deixa claro que “o sistema neocorporativista não é, portanto, ‘estratégia de dominação’, mas sim processo onde também as opções colocadas pelas organizações sindicais desempenham papel decisivo” (COSTA, 2012, p. 13).

Parece-nos, portanto, que num Estado Neocorporativista há um acordo inicial, mesmo que não escrito, entre esses agentes, ou seja, entre governo e classe trabalhadora, pois cada um desses setores espera o máximo do outro. Isso os leva a um estado permanente de vigilância, um com relação ao outro. E ambos, atentos ao desempenho da economia, pois, à medida que não se mantiver o bom andamento do crescimento econômico, esses atores principais podem agudizar suas relações e, com isso, colocar-se em risco um elemento central do sistema neocorporativista em estados democráticos, o de uma união voltada para os benefícios de cada participante do processo. Nesse aspecto, deve-se salientar que não menos importante do que a participação do governo e dos trabalhadores nesse acordo é a do empresariado.

A classe empresarial brasileira, numa referência abrangente que engloba os setores da indústria e do comércio, conviveu com diferentes e antagônicos modelos de economia nas últimas décadas. No período da Ditadura Militar, vigorou o “modelo econômico protecionista tutelado pelo Estado, voltado ao plano doméstico [que] contribuiu para a ausência da concepção de uma agenda autônoma do empresariado, sobretudo referente à política exterior” (SILVA, 2011, p. 14). Posteriormente a esse período veio o da liberalização da economia, que tinha como um dos seus pressupostos a abertura para o exterior, o que afetou enormemente a maior parte do empresariado do país, pois o setor produtivo estava em visível desvantagem frente ao mercado internacional. As reações a esse cenário não se fizeram em sintonia, ajudando a provocar uma desagregação do setor com forte desindustrialização e queda no setor comercial (SILVA, 2011, p. 15-16).

E, a partir de meados da primeira década do século XXI, quando passa a ocorrer forte investimento governamental no setor produtivo, o crescimento da economia brasileira reage positivamente. Entre 2004 e 2013, em taxas médias de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) são aproximadamente 60% superiores ao que ocorreria nos vinte e dois

anos anteriores¹. Esse aumento do crescimento do PIB do Brasil também pode ser percebido quando comparado com o crescimento médio mundial, especialmente ao fazer-se uma relação desse período com igual período anterior. Se o crescimento brasileiro entre 1995 e 2002 representou apenas 67,6% da média mundial, entre 2003 a 2013 o crescimento do PIB do Brasil quase o iguala, chegando a 93,1% do crescimento médio mundial (INSTITUTO, 2016).

E esse crescimento, ainda que não tenha sido homogêneo e nem tenha proporcionado a reindustrialização do país, mostra que os investimentos em alguns segmentos são substanciais. Um dos segmentos que carrou mais atenção foi o das grandes empresas com inserção internacional, que se fortaleceram no cenário mundial com investimentos que ultrapassaram a cifra de cento e oitenta bilhões de dólares em 2010, o que representa um aumento superior a trezentos por cento nos quinze anos que antecederam essa data (ROCHA, 2014, p. 2). E, no plano interno, as empresas dos setores de alimento, bebida e construção civil, por exemplo, tiveram um alto desempenho econômico, em boa medida, nesse caso, pelas demandas geradas com o aumento salarial. E as empresas ligadas à infraestrutura, inseridas entre elas a área já mencionada da construção civil, tiveram estímulo direto ou indireto com os programas do governo federal. Assim, houve forte aquecimento econômico, em termos gerais, das empresas relacionadas à construção de moradias, rodovias, portos, aeroportos, edificações para a copa do mundo, mobilidade urbana, energia e minério.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) participou ativamente no financiamento a essas empresas, não só na realização desses empreendimentos, como também na viabilização financeira das fusões e aquisições ocorridas no setor empresarial (BELIEIRO JÚNIOR, 2014, p. 106-107).

1 No período de 2003 a 2013 o Brasil obteve uma taxa média de crescimento do seu produto interno bruto (PIB) de 3,52%, enquanto que entre 1981 e 2002 essa média foi de 2,10% (Fontes: FUNDAÇÃO e INSTITUTO. Cálculo dos autores).

3 AS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS PÚBLICAS E O INVESTIMENTO EM LONGO PRAZO

É importante destacar que somente com a grande depressão de 1929 é que se criaram condições para vários Estados Nacionais abandonarem, na prática, as doutrinas econômicas liberais e começarem a pensar em instituições financeiras públicas, com o objetivo explícito de sustentar o investimento privado em longo prazo, tendo sido os Estados Unidos o precursor. É nessa perspectiva que se promoveu a criação de bancos nacionais de desenvolvimento (BD) em diferentes regiões do mundo, entre os quais se destaca o caso brasileiro, com a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952 (FILHO, 2012).

O BNDE caracterizou-se, num primeiro momento, como agente do desenvolvimento, com suas atenções mais voltadas para o setor público, mas, já em 1964, passa a financiar grandes projetos de empresas privadas nacionais. Nos anos 1980, atua como agente de socorro de algumas empresas nacionais para evitar sua falência, e, a partir dos anos 1990, sua principal função passa a ser de gestor do Programa Nacional de Desestatização. Nos últimos anos, o crédito bancário de longo prazo em moeda nacional às empresas, no Brasil, tem sido uma atividade quase exclusiva desse banco (FILHO, 2012).

No caso brasileiro, é importante enfatizar que o próprio Estado é o principal ator nas iniciativas de financiamento da economia, tanto na tomada de decisões quanto na alocação dos recursos. Costa (2014b, p. 295) esclarece:

A especificidade brasileira está em ter setor público que coordena o desenvolvimento do país para superar seu atraso histórico. Mesmo em economia de mercado à la Ocidente, isto é, com livre iniciativa de seus empreendedores, a tendência predominante das “iniciativas particulares vencedoras” é se financiarem em instituições financeiras públicas federais – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco do Brasil (BB), Caixa

Econômica Federal (CEF), Banco do Nordeste do Brasil (BNB), Banco da Amazônia (Basa).

Com esse modelo, especialmente enquanto as ações privadas de desenvolvimento estão estacionárias, são os investimentos estatais os propulsores da atividade econômica. E, assim, encontram-se nesse modelo algumas variáveis que fortalecem o governo: a acomodação dos organismos de trabalhadores, que têm sua pressão enfraquecida perante o governo; um investimento direcionado para setores estratégicos e de interesse dos governantes e a supremacia do governo, frente ao setor privado, na definição das áreas econômicas a serem alavancadas. É o que a revista *The Economist*, citada por Costa (2014a, p. 298) confirma sobre esse assunto: “Parece que o capitalismo liberal está em retração por toda parte. E o estatal avança no vácuo”. E o mesmo periódico, para destacar seu ponto de vista em concordância com a forte atitude dos governos de vertente neocorporativistas, frente à alavancagem da economia, complementa: “O capitalismo de Estado atual representa significativo avanço sobre seus predecessores em vários aspectos”. Assim, configura-se o que tem sido denominado de Capitalismo de Estado Neocorporativista. E sendo essa atuação basicamente por meio das empresas e instituições financeiras estatais, é importante observarmos como esses setores têm se comportado nesse cenário, nos últimos anos.

4 A HERANÇA NEOLIBERAL DOS ANOS 1990

Na década de 1990, o Brasil, como em praticamente todo o Ocidente, foi varrido por uma onda denominada de neoliberal, a qual tinha como um dos principais marcos a diminuição do tamanho do Estado e, dentro dessa perspectiva, houve uma privatização em massa de empresas estatais. Essa onda de privatizações pode ser dividida em dois períodos. Na primeira metade da década, sob a “batuta” do governo Collor “foram privatizadas

33 empresas”, como informa Pinheiro (1999), acrescentando que foram obtidas “receitas totais de US\$ 8,6 bilhões”. É interessante perceber que as privatizações não seguiram um método aleatório ou simplesmente generalizado, pois é visível que “as empresas selecionadas para venda nessa fase da privatização tinham em comum o fato de pertencerem a setores relativamente competitivos ou para os quais o processo de liberalização comercial criaria um ambiente de competição” (PINHEIRO, 1999, p. 19).

Com o advento da queda por *impeachment* do presidente Collor, seu sucessor Itamar Franco não levou a efeito as privatizações planejadas. Ocorreu, então, a entrada de Fernando Henrique Cardoso na Presidência. Ele desfrutava de altíssimo prestígio popular, principalmente por ser identificado como o criador do Plano Real, o qual obtinha êxitos no combate à inflação, contando também com mais de dois terços do Congresso Nacional e, por essas facilidades, o segundo período de privatizações se intensifica. Vale salientar que a passagem desse presidente é um marco que confirma a adesão do Brasil à forte onda neoliberal que vicejava pela economia mundial. Fica evidente ainda que o liberalismo na economia necessitava de uma indispensável configuração política, para dar sustentação a ações altamente intervencionistas no Estado, direcionadas à diminuição drástica desse com a passagem de empresas públicas para o setor privado.

Ames (2003, p. 16) afirma que “os cinco partidos que apoiaram a candidatura de Fernando Henrique [...] somavam mais de 400 deputados, número suficiente para garantir a aprovação da legislação ordinária e até de emendas constitucionais”. Muito se esperava desse presidente e, por vários motivos, havia uma quase unanimidade nacional sobre os êxitos a serem obtidos por seu governo. Contava, para isso, a inquestionável biografia do presidente que, para além de ser volumosa, continha um diagnóstico bem-acabado dos problemas fundamentais do Brasil, vendo-se nesse aspecto a clareza necessária das questões a serem resolvidas. Outro fator que se somava ao otimismo nacional era o histórico recente da política e economia brasileiras: o fracasso econômico dos anos 1980, que ficaram

conhecidos como a década perdida, somados ao malfadado governo Collor, com o qual o país entrou na década seguinte. Não menos relevante era a situação dos partidos de oposição, que compunham a esquerda e se encontravam desarticuladas, com um discurso que, por ser favorável a um estado forte, contraditava com o modelo liberal, propagandeado como a grande solução dos problemas nacionais.

Apesar de um congresso favorável, privatizações levadas a efeito e a mídia (a mais concentrada do mundo) totalmente favorável aos projetos do governo, os efeitos dessas ações não confirmavam em popularidade e nem em melhoras substanciais das condições sociais do brasileiro. Áreas como as garantias dos trabalhadores, reformas de toda a ordem não realizadas e condições gerais da população instáveis levam à constatação de que:

[...] seis anos depois da posse, o governo Fernando Henrique fez jus aos seus inebriantes prognósticos? Êxitos houve, sem dúvida, especialmente na área econômica. A abertura da economia, dando continuidade ao que o seu antecessor, Fernando Collor de Mello, havia começado, avançou rapidamente; setores importantes foram abertos ao investimento estrangeiro, grandes empresas estatais foram privatizadas e o comércio exterior foi liberalizado [...] em outras áreas, porém, o progresso foi lento e desigual (AMES, 2003, p. 16 e 17).

Essas “outras áreas” relativizadas por Ames são exatamente as que destacamos anteriormente e às quais podemos agregar: reformas agrária, tributária e política, maior investimento na educação com a criação de universidades e escolas técnicas, diminuição da desigualdade e uma mais justa distribuição de renda. Mas ao contrário disso, o que se verificou foi uma atuação totalmente alinhada aos pressupostos ditos liberais e, como consequências, podemos agregar o que Pinheiro (1999, p. 19) informa:

A partir de 1995, o alcance da privatização seria enormemente ampliado por meio de dois movimentos quase simultâneos: a decisão de acabar com os monopólios do setor público na área de

infraestrutura e a decisão dos governos estaduais de também desenvolver seus próprios programas de privatização [...]. Ao todo, as 80 privatizações do período 1995-1998 somaram US\$ 60,1 bilhões em receitas e permitiram a transferência de US\$ 13,3 bilhões em dívidas.

A década de 1990 pode ser vista, então, como a maior onda de privatizações no Brasil e uma das mais expressivas do mundo. No período, o “Brasil privatizou 119 empresas estatais, com a geração de US\$ 70,3 bilhões em receitas e [...] as receitas totais com a privatização em todos os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE) somavam US\$ 153,5 bilhões” (PINHEIRO, 1999, p. 178). Com isto, para o governo que se seguiu, como é possível deduzir, foi indispensável implementar uma política alinhada ao neocorporativismo, uma ação de reestatização vinculada ao fortalecimento das empresas ainda estatais.

5 REORIENTANDO O ESTADO PARA UMA ATUAÇÃO SOCIAL

A operação-chave para caracterizar o atual capitalismo de Estado neocorporativista brasileiro, segundo Costa (2014b, p. 298), foi “a capitalização da Petrobras, a maior empresa brasileira, concluída no final de setembro de 2010. Ela aumentou a participação da União na empresa, rendeu cerca de R\$ 30 bilhões ao Tesouro Nacional”.

Essa iniciativa, ao lado das ações implementadas para obter-se o controle da Vale, mostra claramente o projeto implementado pelo Governo iniciado em 2003, sempre apontando para uma atitude proativa na condução dos investimentos econômicos.

Costa (2014b) ressalta que as ações do governo até 2013 superaram os desafios na alocação de recursos e, por isso, para o quadriênio 2013-2016, esperava-se que ocorreria um crescimento de aproximados 30% de investimento em relação ao quadriênio anterior, voltados especialmente para

as áreas de petróleo, gás e infraestrutura. Para tal, são adotadas as abordagens sistêmica e dinâmica em detrimento da abordagem neoliberal. Essa última é o modelo utilizado pelos ortodoxos para alocar recursos para os investimentos e tem com fundamento básico o nível de poupança da população. Como os brasileiros têm uma baixa taxa de poupança, os investimentos ficam comprometidos.

De outro lado, conforme apresenta Cano (2013), o Brasil tem uma capacidade inovadora muito baixa, como constata o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), afirmando que do total de 4,4 milhões de empresas, só seis mil realizam atividades de Pesquisa & Desenvolvimento (P&D), e a razão disso reside na fragilidade de sua política industrial. Como exemplo, cita-se a crise do setor automobilístico de 2008/2009, quando parte dela teve mais a ver com a política de valorização cambial do que com problemas do mercado interno. Esse setor foi, todavia, o mais beneficiado pelas políticas de combate à crise, tendo recebido os maiores financiamentos e grandes reduções de impostos.

Sem dúvida, a questão mais crucial de nossa política econômica, haja vista a enorme dimensão de suas necessidades e a limitação de suas atuais fontes, é a do estrangulamento do financiamento de longo prazo, principalmente para a infraestrutura, indústria pesada e de maior complexidade tecnológica, não obstante os esforços recentes de forte ampliação do crédito de longo prazo por parte dos bancos públicos, notadamente pelo BNDES (CANO, 2013).

Costa (2014b, p. 303) ressalta a importância de uma abordagem sistêmica da questão por meio da qual “o desenvolvimento do mercado de capitais poderá ajudar o capitalismo de Estado Neocorporativista no Brasil, tanto com previdência complementar, quanto com *funding* para financiamento em longo prazo”. E para a captação desses *funding* o governo promoveu incentivos fiscais em títulos direcionados a projetos da área da infraestrutura. Com isso, a contar do ano de 2012, o valor desses fundos se ampliou em mais de trinta vezes, saindo de menos de 12 bilhões em

2002 para mais de 400 bilhões em 2012 (COSTA, 2014b, p. 304). E uma abordagem dinâmica dessa situação entra como complementar da anterior, pois nessa interação “o sistema bancário multiplica a quantidade de moeda à medida que empresta” (COSTA, 2014a, p. 305).

Outra fonte possível de financiamento é, ou pode ser, os valores dos muito ricos da sociedade brasileira. De acordo com Costa (2014a, p. 306),

[...] os bilionários brasileiros na lista da revista Forbes tem se elevado anualmente. Passou de dezoito para trinta, entre 2010 e 2011, quando suas fortunas somaram US\$ 131,3 bilhões. Em 2012, o patrimônio de 36 deles somava US\$ 151 bilhões. Em 2013, este número subiu para 46 pessoas que, juntas, possuíam US\$ 189,3 bilhões.

Num rápido cálculo pode-se deduzir que a riqueza desse seletto grupo é formada por valores que provêm de fora do grupo, ou seja, os novos bilionários estão ganhando suas fortunas de camadas menos afortunadas da população. Na imagem muito comum da pirâmide social, percebe-se que esse grupo do mais alto nível da pirâmide está chegando a esse posto com valores provindos da base ou do meio dela. Pode também ser dinheiro conquistado em novos negócios, mas, ainda assim, compreende-se que essa riqueza não está sendo distribuída na sociedade, pois novos negócios também necessitariam do trabalho da sociedade, que não conseguiria apropriar-se de parte importante desses lucros. Se para o grupo dos 36 bilionários, a média da fortuna de cada um era de 4,2 bilhões de reais, um ano depois, quando esse número de muito ricos passa para 46, a média dos valores é praticamente a mesma, o que representa pouco mais de 4,1 bilhões de reais para cada.

E saindo dessa esfera de poucas dezenas de pessoas bilionárias, para os 71 mil mais ricos do Brasil, quer dizer, aqueles que em 2013 ganharam em média R\$ 4,1 milhões, o imposto de renda pago por eles foi de somente 7%, quando a alíquota máxima é 27,5%. Esse é um dos motivos pelos quais “a concentração de renda brasileira supera qualquer outro país

com informações disponíveis, [pois aqui] o décimo mais rico se apropria de metade da renda das famílias brasileiras (52%)”, conforme os dados apresentados em artigo de Gobetti e Orair (2016) publicado pelo jornal *Le Monde Diplomatique* Brasil.

Esses valores, ao menos em parte, são aplicados em fundos de investimentos ou em outro modo de rendimento e acabam sendo utilizados nos empréstimos ao setor produtivo, tanto da iniciativa privada, quando do governo. Contudo, pelas características que possuem, esses valores podem facilmente migrar para tipos de aplicações que dificultem o acesso para financiamentos. Um dos motivos disso ocorrer é o fato de o Brasil ainda ter extrema dificuldade em captar fundos de longo prazo, o que poderia ser atrativo para essas fortunas. E isso não ocorrendo, além delas pagarem poucos impostos, ainda são de difícil utilização no retorno à sociedade na forma de empréstimos.

Outra fonte que o governo tem utilizado para dinamizar sua interferência na economia são os fundos de pensões (pertencentes a seis milhões de pessoas), que alcançavam, em dezembro de 2012, R\$ 668 bilhões (e, apenas para comparar, a riqueza pessoal dos 36 bilionários nesse mesmo ano equivalia a 57% dessa riqueza corporativa). Entre os fundos de pensões, os sete maiores são: Previ, Petros, FUNCEF, Fundação CESP, Fundação Itaú Unibanco, Valia e Fundação Sistel de Seguridade Social.

Mas também as contas bancárias de menor expressão monetária aumentaram (tanto as de depósitos à vista, a prazo, de poupança, letra de crédito imobiliário e outros), passando de cerca de 75 milhões para 175 milhões, aumentando 100 milhões entre dezembro de 1999 e dezembro de 2011. E os valores depositados nessas contas, retirando-se a inflação, aumentaram de R\$ 246 bilhões para R\$ 1.331 bilhões, ou seja, multiplicaram-se mais de cinco vezes no período, com o saldo que passou de 25% do PIB para 32% do PIB (COSTA, 2014a, p. 307-308).

Assim, se em dezembro de 2002 a relação crédito/PIB era 21,8% do PIB, com saldo de R\$ 378,3 bilhões, dez anos depois, o estoque total de

operações de crédito do sistema financeiro nacional atingiu R\$ 2,37 trilhões, correspondendo a 53,6% do PIB, isto é, 32 pontos percentuais a mais. Com isso, “se antes esta relação do Brasil superava apenas as dos países da América Latina, exceto a do Chile, hoje, supera até a mediana desta relação dos países emergentes do Leste Europeu, que é 45% do PIB” (COSTA, 2014a., p. 313).

O sistema financeiro nacional obteve então *funding* para lastrear esse crescimento decenal do crédito com a disponibilidade de recursos nos mercados doméstico e externo, elevando a liquidez do sistema bancário. Isso aconteceu principalmente pelo aumento do prazo médio das captações bancárias e dos ativos de alta liquidez. Conforme Costa (2014), trata-se do aumento de captações estáveis, depósitos em poupança, títulos, Letras Financeiras (LF), Letras Financeiras Subordinadas (LFS), Letras de Crédito Imobiliário (LCI) e Letras de Crédito do Agronegócio (LCA).

É importante perceber que o Brasil desenvolveu inovações financeiras para captação de *funding*, captando passivos de longo prazo e alongando o perfil do endividamento na economia brasileira. Entre as quatro maiores fontes de recursos estão o autofinanciamento, investimento direto estrangeiro, bancos e mercado de capitais, que mutuamente se complementam devido às diferenças de prazos e custos. Entre alguns instrumentos que foram criados para dinamizar a economia, podemos citar: debêntures – títulos emitidos por sociedade anônima, com garantia de seu patrimônio, para obter recursos em médio e longo prazo; letras financeiras – instrumentos para gerenciar a liquidez e/ou os hiatos de *durations*, possibilitando aos bancos emitir títulos de dívida privada no mercado local; a modalidade de *Project Finance* – forma de financiamento em que a garantia do empréstimo é o próprio fluxo de caixa do projeto em operação (COSTA, 2014).

Ainda na busca por potencializar ações macroeconômicas de novas fontes de financiamento do investimento, mesmo tarde, em relação a outros países, o Brasil aprovou o Fundo de Previdência Complementar do Servidor Público (FUNPRESP) em 2008, que fez com que o deficit da

Previdência Social dos servidores diminuísse, e instituiu o Fundo Soberano, um instrumento financeiro adotado por alguns países para utilização de parte de suas reservas internacionais em aplicações financeiras e/ou investimentos sociais. Esses fundos soberanos administram recursos provenientes, em sua maioria, da venda de minerais, petróleo, exportações de *commodities* e produtos industrializados (COSTA, 2014).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o período abrangido pelo estudo (até 2013), percebe-se o Brasil como um país com enormes potencialidades, com grande quantidade de capital alocado em poupanças, necessitando de estímulos para que o mercado seja dinamizado, compreendendo-se que muitas ações somente terão reflexos em longo prazo. E, se de um lado, pode-se identificar que o país inicia esse processo bem depois de outras nações, de outro, é razoável perceber que o Brasil tem como fatores positivos a estabilidade econômica e uma política com baixo grau de endividamento.

Um dos maiores desafios está em construir um plano de desenvolvimento em longo prazo, pois o Brasil vive sob a histórica visão de uma economia de “curtoprazistas”, centrando sua produção no câmbio, nos juros, na inflação e em regiões e cidades competitivas (CANO, 2013). Os avanços recentes dão indicativos de um direcionamento para um amadurecimento do Estado Nacional Neocorporativista. No entanto, ainda sentimos a necessidade de maiores investimentos em áreas estratégicas de inovação, tecnologia e industrialização, bem como de proteção da indústria interna.

REFERÊNCIAS

AMES, B. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

BELIEIRO JÚNIOR, J. C. M. Um Novo capitalismo no Brasil? Estado, empresariado e fusões e aquisições na Era Lula. **Pensamento Plural**, Pelotas, n. 14, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpel.edu.br>>. Acesso em: 23 set. 2016.

CANO, W. Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento. **Leituras de Economia Política**, Campinas, n. 21, p. 35-73, dez. 2012/jul. 2013.

CARDOSO JÚNIOR, J. C. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil: perspectivas à luz das capacidades estatais e instrumentos governamentais. In: CALIXTRE, B. C.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, F. N. **Capitalismo de Estado Neocorporativista em Governos do PT**. São Paulo> Fundação Perseu Abramo, 2014a. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/capitalismo-de-estado-neocorporativista-em-governos-do-pt>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

_____. Financiamento Interno de Longo Prazo. In: CALIXTRE, B. C.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Org.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014b, p. 295-328.

_____. **Capitalismo de Estado Neocorporativista**. Texto para Discussão. IE/ UNICAMP, Campinas, n. 207, jul. 2012.

DEVEREUX, Charlie. Lei Argentina de PPP pode elevar financiamento em US\$ 90 bi. **UOL**, Economia, [S.l.], 07 jun. 2016. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/bloomberg/2016/06/07/lei-argentina-de-pp-p-pode-elevar-financiamento-em-us-90-bi.htm>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

FILHO, E. T. T.; COSTA, F. N. BNDES e o financiamento do desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Sistema Tributário Brasileiro** – o paraíso dos super ricos. Artigo. *Jornal Le Monde Diplomatique Brasil*. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. **Informações de José Prata Araújo**. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br>>. Acesso em: 26 set. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Série Histórica do PIB**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 set. 2016.

JUNIOR, C. C.; SIQUEIRA, C. H. R. de. A História como método e a Centralidade do Estado para o desenvolvimento das nações. In: CARDOSO JR, C. (Org.). **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro**: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: IPEA, 2009.

MERCANTE, C. As centrais sindicais e o neocorporativismo à brasileira. **Revista Estudos Políticos**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 267–287, dez. 2014. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/vol-5-n-1/>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

PINHEIRO, A. C. As Reformas Estruturais – Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. (Org.). **A Economia Brasileira nos anos 90**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 147-182.

ROCHA, D. Estado, empresariado e variedades de capitalismo no Brasil: política de internacionalização de empresas privadas no governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 22, n. 51, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acesso em: 23 set. 2016.

SILVA, E. C. **Atuação do empresariado brasileiro no governo Lula**: o posicionamento da CNI sobre questões internacionais. São Paulo, 2011. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11062012-141027/pt-br.php>>. Acesso em: 23 set. 2016.

CRISES FINANCEIRAS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A BOLHA ESPECULATIVA JAPONESA DE 1989 E A CRISE DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA DE 2008

*Abel Eduardo Auth
Gentil Corazza
Lidiane Kasper*

1 INTRODUÇÃO

O principal objetivo deste texto é analisar duas grandes crises financeiras, uma ocorrida no Japão, em 1989, e outra nos Estados Unidos, em 2008, no contexto das transformações do sistema financeiro global. Seus objetivos específicos procuram apontar as principais características do sistema financeiro e as causas dessas crises, destacando suas semelhanças e suas diferenças, bem como suas consequências para a economia mundial e, de modo especial, para a economia brasileira.

Para analisar essas duas crises localizadas, faz-se necessário situá-las no contexto mais geral da economia e especialmente do sistema financeiro mundial. Nesse sentido, observa-se que, desde a consolidação do sistema financeiro globalizado contemporâneo, que ocorreu ao longo da década de 1980, foram registrados pelo menos cinco eventos importantes, que estão relacionados a bolhas financeiras (TORRES FILHO, 2014). O mesmo autor destaca haver evidências no sentido de que a “maneira como os

sistemas financeiros passaram a operar a partir da segunda metade da década de 1980 acelerou a formação de bolhas especulativas financeiras de grande porte” (TORRES FILHO, 2015, p. 10). O que ele quer dizer é que, a partir de meados dos anos 1980, o sistema financeiro mundial passou por um acentuado processo de globalização e de liberalização e que essa maneira de operar de forma mais livre e integrada aumentou seu potencial de instabilidade e de provocar crises, tanto em nível nacional como em nível mundial.

Nesta relação de bolhas especulativas financeiras, que podem originar-se no mercado imobiliário ou no mercado de ações, podem ser incluídos os eventos ocorridos no Japão e também nos países escandinavos, na segunda metade de 1980, na Ásia (1992 e 1997), no México (no início dos anos 1990) e no mercado americano de ações, crise que ficou conhecida por “bolha da internet”, de 2000/2001 (TORRES FILHO, 2015, p. 10). O autor ainda complementa que “certamente, a crise de 2008 teria sido incluída por Kindleberger e Aliber em sua lista caso o livro não tivesse sido finalizado antes”. Diante desses fatos, o autor chama a atenção para duas bolhas especulativas, consideradas por ele como as mais marcantes, que se desenvolveram a partir dos anos 1980, sendo elas a bolha especulativa Japonesa de 1989 e a dos Estados Unidos de 2008.

A bolha especulativa japonesa de 1989 está relacionada ao mercado de ações e de imóveis e ficou conhecida por ser um episódio importante no último quarto do século XX, bem como pelo seu impacto econômico e financeiro gerado na economia japonesa (TORRES FILHO, 2015). Uma das características do caso da bolha especulativa japonesa, segundo o autor, é que seus efeitos ficaram basicamente condicionados à economia local, mas seus impactos foram tão fortes, que mesmo com a atuação do governo para conter seus efeitos, o país até hoje não conseguiu recuperar-se inteiramente daquela crise.

Por outro lado, a crise de 2008, nos Estados Unidos, levou a uma prolongada e profunda crise na economia mundial, ou seja, seus efeitos foram

disseminados para o resto do mundo, sendo que algumas economias foram afetadas diretamente, em razão das perdas decorrentes do mercado hipotecário americano, ao passo que outras foram afetadas indiretamente, como no caso da economia brasileira (MUNHOZ, 2009).

Assim, para atingir os objetivos propostos de analisar o problema da bolha especulativa japonesa de 1989 e a crise dos Estados Unidos de 2008, adota-se, neste estudo, a metodologia da pesquisa bibliográfica, considerando que este tipo de pesquisa é desenvolvido a partir de materiais já elaborados, como livros e artigos científicos (GIL, 2002). Nesse sentido, este capítulo foi elaborado tendo como base principal os estudos de Ernani Teixeira Torres Filho, professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), além de textos de outros autores, que abordam o mesmo tema aqui proposto.

Para tanto, após esta Introdução, o texto está estruturado nos seguintes tópicos: características do sistema financeiro globalizado contemporâneo, o caso japonês de 1989, o caso dos Estados Unidos de 2008 e reflexos no Brasil. Nas considerações finais, procurar-se-á destacar as principais questões analisadas ao longo do trabalho.

2 O SISTEMA FINANCEIRO GLOBALIZADO CONTEMPORÂNEO

Para compreender as principais características do sistema financeiro globalizado atual, sua natureza, seu funcionamento e as consequências para a produção da economia, faz-se necessário resgatar a estrutura e as características do sistema financeiro mundial, logo após a Segunda Guerra Mundial. Há diferenças importantes entre o sistema financeiro organizado logo após a Segunda Guerra e o sistema financeiro globalizado, que se estruturou no final da década de 1970 e no decorrer da década de 1980. Logo após a Segunda Guerra, o sistema financeiro começou a ser regulado

pelos princípios e regras do chamado Acordo de Bretton-Woods. Nos anos 1970-80, o sistema financeiro tornou-se liberalizado e globalizado, de acordo com o espírito do chamado Consenso de Washington, o qual, segundo Torres Filho (2015a, p. 10), “somente se tornou plenamente funcional a partir da segunda metade da década de 1980”. Entre um e outro período, o sistema financeiro mundial passou por profundas transformações de caráter liberalizantes.

Assim, em relação ao Acordo de Bretton-Woods, Baer et al. (1995, p. 81-82) destacam:

[...] o Acordo de Bretton-Woods, portanto, foi importante como procedimento de institucionalização da hegemonia dos EUA no campo monetário internacional, e o aspecto-chave neste sentido foi a definição do ouro como ativo de reserva. A partir da aceitação do dólar como referencial internacional, a gestão monetário-financeira mundial, de fato, passa a estar sujeita aos ditames da política norte-americana.

Para tanto, no período posterior à Segunda Guerra Mundial, o Sistema Financeiro de Bretton-Woods era um sistema regulado, que se apoiava na hegemonia dos Estados Unidos com o dólar lastreado em ouro, e nas taxas de câmbio fixas, mas com algum grau de flexibilidade, sob autorização do Fundo Monetário Internacional (FMI). Nos termos de Baer et al. (1995, p. 81),

[...] cabia ao FMI, em primeiro lugar, zelar pelo cumprimento das regras cambiais, inclusive coordenando as revisões das estruturas de paridade quando se tornassem necessárias. Em segundo lugar, com a disponibilidade de recursos financeiros mínimos que lhe seriam postos à disposição pelos países membros, o Fundo deveria estender os financiamentos compensatórios e, simultaneamente, supervisionar as “correções” nas políticas macroeconômicas dos países que apresentassem deficit (transitórios) em seus balanços de pagamentos.

Além do FMI, que devia atuar como regulador das relações monetárias, financeiras e cambiais entre os países, foram criados outros organismos reguladores e financiadores das atividades econômicas internacionais, como a Agência Geral de Comércio e Tarifas (GATT) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial, cujo objetivo “era atuar na reconstrução da Europa para garantir a ordem monetária internacional. No entanto, desde o princípio, o papel desta segunda instituição era totalmente secundário” (BAER et al., 1995, p. 81).

Finalmente, todas essas instituições e demais regras do Acordo de Bretton-Woods exerciam um razoável controle sobre os movimentos internacionais de capitais. Este sistema financeiro internacional conferiu grande estabilidade monetária e propiciou um período de grande crescimento econômico internacional, do qual o Japão foi um dos principais expoentes, com elevadas taxas de crescimento, conforme se verificará logo a seguir.

Como menciona Torres Filho (2015a, p. 10-11), o sistema financeiro que resultou do Acordo de Bretton-Woods se apoiava nas seguintes regras: i) taxas fixas de câmbio, mas ajustáveis, com autorização do FMI; ii) garantia de conversibilidade dos saldos de dólares em ouro, com taxas fixas de câmbio; iii) ampla conversibilidade das operações financeiras de origem comercial; iv) controle das contas de capital pelos governos nacionais. Esse conjunto de regras, com destaque para as taxas fixas de câmbio e o controle sobre movimentos de capitais, conferiam uma grande estabilidade ao sistema financeiro internacional, estabilidade que foi comprovada pela ausência quase completa de crises financeiras no período da vigência deste sistema financeiro, entre 1947 e 1973. A outra virtude desse sistema financeiro regulado foi o grande crescimento econômico mundial que proporcionou.

Mas esse sistema começou a entrar em crise, no início dos anos 1970, com a quebra da conversibilidade do dólar em ouro (o valor do dólar deixou de valer determinada quantidade de ouro), ficando completamente

variável seu valor, de acordo com as estimativas do mercado. Dathein (2005, p. 57) explica:

[...] em 1970 e 1971, o fluxo de dólares ao exterior multiplicou-se, gerando maior instabilidade, e, em agosto de 1971, as reservas dos EUA caíram abaixo do nível psicologicamente crítico de US\$ 10 bilhões. Neste momento, Nixon anunciou uma série de medidas, entre elas a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro. Logo após, foi negociada (Acordo Smithsonian) uma desvalorização do dólar, e a faixa de flutuação cambial admitida foi ampliada de 1% para 2,25%. As tentativas de manter as taxas de câmbio fixas duraram até 1973, quando o sistema acordado em Bretton Woods soçobrou completamente. A partir deste momento, as taxas passaram a flutuar conforme o mercado e as decisões dos governos. Os membros da CEE ainda tentaram manter entre si uma margem de variação cambial admissível, que foi chamada de “serpente do túnel”, com êxito parcial por algum tempo.

Começava ali a grande transformação do Sistema Financeiro Internacional: “desde a crise do padrão monetário estabelecido em Bretton-Woods, ocorreram profundas alterações no funcionamento do sistema financeiro internacional” (BAER et al., 1995, p. 86), passando de um sistema financeiro regulado para um sistema globalizado e liberalizado. Sua principal característica é a instabilidade intrínseca e sua propensão a gerar crises financeiras. Nesse sentido, Torres (2015a, p. 10) destaca que “a maneira como os sistemas financeiros passaram a operar, a partir de 1985, tendeu a provocar mais bolhas especulativas financeiras de grande porte que a experiência histórica anterior”. Já Dathein (2005, p. 59) complementa que:

[...] desde o colapso de Bretton-Woods, o sistema financeiro privado internacional apresentou profundas alterações. Fatores microeconômicos, como as inovações tecnológicas e as mudanças de padrões de concorrência, ajudaram a viabilizá-las. Fatores macroeconômicos, por outro lado, podem ser entendidos como indutores das transformações. Estes fatores macroeconômicos podem ser relacionados à instabilidade e aos desajustes econômicos internacionais.

Cabe destacar aqui a diferença fundamental entre a construção do sistema financeiro de Bretton-Woods e o sistema financeiro globalizado contemporâneo, que resultou de uma progressiva liberalização financeira sob a pressão dos interesses dominantes do mercado. Conforme lembra Torres Filho (2015b, p. 01) “a montagem do sistema financeiro globalizado contemporâneo não seguiu um roteiro preestabelecido, como ocorreu no Acordo de Bretton-Woods. Foi sendo feita aos poucos e de forma pragmática, ao sabor das pressões e contrapressões dos principais atores”.

Ainda, de acordo com Torres Filho (2015b, p. 01), a “liberalização financeira levou os bancos e as demais instituições financeiras internacionais a uma concorrência aberta, gerando níveis de alavancagem e de crédito recordes”. Ao mesmo tempo em que bancos e instituições financeiras passaram a concorrer em nível global, sem restrições, “os controles nacionais dos fluxos internacionais de capitais foram sendo paulatinamente substituídos por um mecanismo regulatório global inteiramente novo” (TORRES FILHO, 2015b, p. 01), sob controle dos grandes agentes financeiros internacionais.

Além do caráter privado dos grandes agentes do sistema financeiro globalizado e desregulado, cabe acrescentar a liberalização financeira, que permite a livre mobilidade de imensas quantidades de capitais especulativos, no mercado internacional, favorecidos por taxas de câmbio flutuantes, o que permite a esses capitais usufruírem ganhos extraordinários, onde quer que eles existam. É justamente este caráter desregulado e liberalizado do sistema financeiro globalizado, associado a uma massa de riqueza financeira sem precedentes, sem controle dos seus fluxos internacionais, com taxas de câmbio flutuante, que provoca a instabilidade financeira e as crises internacionais, como as do Japão e dos Estados Unidos, que serão analisadas nos tópicos a seguir.

Em síntese, destacam-se as principais características do sistema financeiro globalizado contemporâneo: i) em contraste com o sistema financeiro de Bretton-Woods, que resultou de um acordo internacional, o

atual sistema financeiro foi construído aos poucos, a partir das práticas do mercado financeiro; ii) taxas flexíveis de câmbio entre moedas; iii) livre movimentação de capitais; iv) fim da conversibilidade dólar-ouro. Ao contrário do que se passava com o sistema financeiro anterior, o sistema financeiro globalizado e liberalizado contemporâneo é mais propenso a gerar crises financeiras.

3 O CASO JAPONÊS DE 1989

Após a destruição do Japão na Segunda Guerra Mundial, o país ficou sob comando econômico e militar das forças americanas por um longo período, considerando que o esforço de guerra havia deixado sua indústria em situação de esgotamento, e que resultou na escassez de fontes de matérias-primas e alimentos, além de um elevado desemprego e altas taxas de inflação (TORRES FILHO, 1997; PORTINHO, 2009). Como resalta Torres Filho (1997), face ao estado de crise e destruição em que se encontrava o Japão logo após a Segunda Guerra Mundial, parecia difícil imaginar a sua reestruturação, como veio a ocorrer nos anos seguintes.

Diante da situação em que se encontrava o país desde o fim da Segunda Guerra Mundial, Portinho (2009) destaca que “o direcionamento de capitais destinados à reconstrução do Japão e a proteção militar oferecida pelos americanos permitiram um rápido crescimento da capacidade produtiva do Japão”. Nesse período o país também retoma o incentivo à poupança entre sua população; tal medida logo se dissemina entre a população e partes dos rendimentos familiares passam a ser guardados em bancos (ALVES, 2012). O autor complementa que, com a alta taxa de poupança interna do país, os bancos passaram a investir na reconstrução da economia japonesa, sendo que suas indústrias também voltaram a funcionar com o auxílio destes financiamentos.

Assim, segundo Alves (2012), ao longo dos anos o país começa a dar sinais de recuperação, grande parte em razão de sua economia exportadora de produtos com alto valor agregado, em sua maioria industriais, aliados aos investimentos em educação e qualificação de mão de obra. Ainda segundo o autor, com a ameaça do comunismo na Ásia, o Japão se torna parceiro dos Estados Unidos da América (EUA), o que contribui para receber investimentos norte-americanos, além de abrir portas para a venda de seus produtos industriais no mercado dos EUA.

Passados quarenta anos da derrota do Japão na Segunda Guerra Mundial, o país apresentava uma situação econômica e social completamente diferente do cenário do pós-guerra (TORRES FILHO, 1997). O saldo de poupança interna do país, ao lado dos investimentos em educação, qualificação de mão de obra e os investimentos dos EUA são fatores que contribuíram para o Japão atingir, entre 1953 a 1973, um crescimento de 9,4% a.a. (ALVES, 2012). Durante o mesmo período, o PIB dos EUA apresentava um crescimento anual de apenas 3,6%, o Reino Unido, 3,1%, a Alemanha Ocidental, 5,8% e a França, 5,3%. Esse extraordinário crescimento econômico ficou conhecido como o “milagre econômico” japonês, uma vez que representava um crescimento recorde do Japão, quando comparado às economias mais desenvolvidas (TORRES FILHO, 1997).

O crescimento que a economia japonesa vinha apresentando foi afetado pelo Choque do Petróleo de 1973, fazendo com que o Banco Central japonês adotasse uma medida de diminuição das taxas de juros com o objetivo de continuar estimulando a economia, e sua população seguiu poupando apesar da taxa de juros menor (ALVES, 2012). Mesmo com desaceleração proveniente da Crise do Petróleo, o país conseguiu crescer 4% ao ano, durante o período de 1974 a 1982, nível não atingido pelos demais países ricos, sendo que os EUA, neste mesmo período, cresceram 1,5%, Reino Unido 1,0%, Alemanha Ocidental 1,6% e a França 2,4% (TORRES FILHO, 1997).

Em 1980, os EUA adotaram uma política de elevação da taxa de juros, ao mesmo tempo em que também ocorreu uma valorização cambial da moeda norte-americana em comparação a de seus parceiros comerciais, sendo que entre 1971 e 1980 o dólar desvalorizou cerca de 25%, quando comparado a outras moedas, porém em 1985 a moeda chegou a valer 80% mais do que valia em 1980 (TORRES FILHO, 1997). O autor complementa que todas essas variações cambiais que passaram a ocorrer tenderiam a afetar negativamente a competitividade das empresas americanas tanto no mercado interno como no externo.

Nesse contexto, o Japão foi o principal favorecido com os deficit norte-americanos, considerando-se que, em 1980, as exportações dos EUA tiveram uma estagnação, ao passo que as importações aumentaram cerca de 50%, atingindo um deficit de US\$ 170 bilhões, em 1987 (TORRES FILHO, 1997). O autor destaca ainda que o bom desempenho da economia japonesa, aliado ao crescente superavit comercial com os EUA e uma certa dependência deste país de financiamentos de longo prazo de capitais japoneses, indicava que o Japão estava ameaçando o poder hegemônico dos EUA, na segunda metade dos anos 80.

Segundo Alves (2012), como nos anos 1980 a renda per capita no Japão era alta, muitas pessoas, especialmente da classe alta e média, começaram a gastar mais dinheiro. Os mais ricos compravam obras de arte no exterior, construía prédios e torres, enquanto que a classe média abusava no consumo, embora ainda seguisse poupando. Já Fraga e Strachman (2013) mencionam que o crescimento econômico japonês, que se estendeu até meados da década de 1980, também foi acompanhado por um aumento do preço das terras, imóveis e das ações, que “contribuiu para o enriquecimento das famílias japonesas que possuíam moeda, depósitos bancários, imóveis e ações” (KINDLEBERGER; ALIBER, 2009, p. 175).

Ademais, o aumento das importações de produtos japoneses, feitas pelos EUA, a partir de 1981, resultou em superavit para os japoneses e também fez com que o iene se valorizasse frente ao dólar (ALVES, 2012).

Naquele momento, grande parte dos dólares em circulação na economia convertiam-se em ativos japoneses, interferindo na economia local, fato que forçou o governo japonês a adotar medidas a fim de evitar uma nova valorização da sua moeda e gerar um descontrole na política monetária, entretanto essa estratégia também dependia da participação do setor privado (TORRES FILHO, 2015). Alves (2012, n.p.) complementa que “[...] o governo japonês, para aumentar suas exportações, manipulava o câmbio, desvalorizando a sua moeda, o que era tido como concorrência desleal [...]” por parte de outros países, especialmente os EUA.

Os Estados Unidos, diante da manutenção de elevados deficit com o Japão, entram com uma nova ofensiva, em 1985, com a qual buscavam mudar a taxa de câmbio entre as duas moedas. Para atingir esse objetivo, americanos, europeus e japoneses passaram a realizar intensas negociações, que se materializaram no Acordo do Plaza (TORRES FILHO, 2015). De acordo com Tavares (1996), através do Acordo do Plaza deveria ocorrer uma valorização do iene em relação ao dólar. Nesse sentido, o Japão esperava que o iene se valorizasse de 240 unidades por dólar para 160 a 170 unidades. A partir de 1987, contudo, o iene passou a ser trocado na proporção de 130 ienes por dólar, resultando num choque cambial de valorização, que ficou conhecido por “*endaka*” ou “iene forte” (TORRES FILHO, 2015).

Tal política, segundo Tavares (1996), acabou provocando uma redução na taxa de crescimento da economia japonesa e também nos lucros dos setores exportadores e, como forma de compensar os prejuízos, o governo decidiu, por meio de uma política monetária expansionista, aumentar a demanda interna. Assim, de acordo com Torres Filho (2015, p. 12), “a taxa de desconto, que estava em 5% a.a., no início de 1986, foi sendo reduzida até alcançar 2,5% a.a., em fevereiro de 1987, o menor valor registrado até então”. Levi (1997) explica que os empréstimos e as taxas de desconto do Banco do Japão eram os principais instrumentos de política monetária adotada pelo país.

O objetivo de tal política era estimular novamente a demanda interna, a fim de compensar as perdas provocadas pela redução das exportações, o que de fato contribuiu novamente para o crescimento do consumo privado e também para o investimento, principalmente voltados a moradias (TORRES FILHO, 2015). Uma maior circulação de dinheiro no país e os juros mais baixos serviram de estímulo para que as empresas captassem mais empréstimos, sendo que os bancos emprestavam até 70% do valor avaliado dos imóveis dados em garantia, o que também contribuiu para que ocorresse uma valorização imobiliária (ALVES, 2012; KINDLEBERGER; ALIBER, 2009).

Com o aumento do crédito, muitos investidores, diante do cenário de valorização de imóveis e ações, passaram a especular e conseguir dinheiro fácil nos bancos a fim de aumentar sua lucratividade e seus ganhos através dessas especulações (ALVES, 2012). Ainda segundo o autor, as exportações aos poucos foram retomando o crescimento, considerando que o iene desvalorizava frente a moeda norte-americana, fato que obrigava o Banco Central japonês a adotar uma nova estratégia, ou seja, aumentar sua taxa de redesconto ainda mais. Torres Filho (2015, p. 13), contudo, complementa que “esse capital adicional aumentava a capacidade de endividamento das empresas e das famílias junto ao setor bancário”.

Segundo Torres Filho (2015, p. 14), “em 1988, a economia japonesa já dava sinais de ter superado o quadro recessivo decorrente do *endaka*. Tudo indicava que o setor privado japonês estava dando partida a um novo ciclo de crescimento, centrado na demanda interna”. Porém, a situação não parecia tão simples, uma vez que, no início de 1989, o Banco Central japonês decide adotar uma política restritiva de crédito, momento em que “ataxa de desconto foi continuamente aumentada, saindo de um mínimo de 2,5%, no primeiro trimestre de 1989, até atingir 6%, no terceiro trimestre de 1990” (TORRES FILHO, 2015, p. 14).

Diante desse contexto, como não ocorria uma resposta à nova política monetária, em 1990, o Ministério das Finanças do Japão limita aos bancos

o valor dos empréstimos para as empresas e imobiliárias, resultando em uma diminuição dos preços dos imóveis (ALVES, 2012; TORRES FILHO, 2015). Diante disso, como destaca Alves (2012), os japoneses passam a limitar seu consumo, aliado à ocorrência de uma redução nas suas exportações, em razão de uma maior competição nas exportações de produtos tecnológicos. Assim, na década de 1990, o país passou a ter uma baixa taxa de crescimento econômico em comparação com os principais países industrializados, estagnação e declínio nos preços das ações, das terras e imóveis (FRAGA; STRACHMAN, 2013).

Além disso, diante de um conjunto complexo de interações de diferentes fatores é que se originou a bolha especulativa japonesa, entre os quais é possível mencionar a desregulamentação do sistema financeiro, da década de 1980, o Acordo do Plaza, de 1985, e a própria condução da política monetária (FRAGA; STRACHMAN, 2013). “O estouro da ‘bolha’ transformou-se em um pesadelo”, conforme Torres Filho (2015, p.14), pois, com a desvalorização dos imóveis e das ações, as falências aumentaram, considerando-se que as empresas e famílias especuladoras nesse mercado começaram a ter prejuízos, uma vez que as garantias dadas pelos empréstimos perderam valor. Além disso, os bancos e outras instituições financeiras também passaram a ter grandes perdas (KINDLEBERGER; ALIBER, 2009; TORRES FILHO, 2015). Segundo Kindleberger e Aliber (2009, p. 176), “as ações caíram 30% em 1990 e outros 30% em 1991. A tendência desses preços no Japão despencou apesar de quatro significativas retomadas”.

Segundo Torres Filho (2015), a partir da crise financeira do Japão de 1989 a economia do país passou por um processo de desaceleração, que mais tarde se transformou em um processo de estagnação, ficando a taxa média de crescimento, na segunda metade da década de 1990, segundo Fraga e Strachman (2013), próxima de 1% apenas.

Ademais, nesse período a taxa de desemprego aumentou, atingindo um nível de 5%, o que era considerado elevado para o padrão japonês, ao

passo que a inflação, entre 1991 e 2006, caía de 3,5% para praticamente zero, negativa ou nula (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2011 apud FRAGA; STRACHMAN, 2013).

Torres Filho (2015) ainda menciona que esse fenômeno foi marcado por um processo de desalavancagem financeira das empresas que perdurou por muito tempo, mesmo o país adotando taxas próximas a zero. O autor ainda explica que, devido às consequências vividas com o estouro da bolha especulativa de 1989, as empresas, mesmo tendo saldos positivos e com acesso a empréstimos bancários a taxas de juros baixos, preferiam pagar suas dívidas e acabavam por não realizar novos investimentos, enquanto que as famílias trouxeram para próximo de zero o superavit que vinham acumulando, em razão das perdas de empregos e salários.

Desde o estouro da bolha, de acordo com Barros (2013, p. 194),

[...] o cenário deflacionário impera no país, com todos os problemas decorrentes desta situação, como retração no consumo e no investimento. Uma queda recorrente no tamanho da população, seu envelhecimento (com o conseqüente déficit estrutural da previdência) e a resistência social à imigração só complicam o quadro [...].

O longo período de estagnação vivenciado pelo Japão é explicado por Fraga e Strachman (2013) em razão da morosidade na atuação fiscal por parte do governo, acentuada pela sua má condução, quando adotada, além da condução dada à política monetária e demora na adoção de políticas “orientadas” para o setor bancário.

4 O CASO DOS ESTADOS UNIDOS DE 2008

Nos Estados Unidos, os investimentos financeiros nos anos 2000 migraram fortemente dos setores da informática e dos serviços de informação para setores imobiliários e de construção civil, em função do estouro da bolha especulativa da internet. Os investidores passaram a considerar os

ramos imobiliários como setores “reais”, o que gerou um enorme fluxo de capital financeiro. No decorrer do estouro da bolha especulativa da internet, o governo criou políticas anticíclicas reduzindo as taxas de juros de 6,4% para 1,8%, amortizando a crise e realocando portfólios de investimento no país para os setores de habitação familiar (TORRES FILHO, 2015). O governo implementou políticas de liberação de crédito para famílias e pessoas que não necessariamente possuíssem fama de “bons pagadores”: “O governo Clinton, incluindo aí os democratas na Câmara e no Senado, estabeleceu regras e usou sua influência para estimular as agências a afrouxar os critérios para a concessão de empréstimos, de modo a ampliar o universo de famílias beneficiadas” (LEAL, 2012, n.p.).

Os bancos de investimento de Wall Street, segundo Leal (2012), ao perceberem o crescimento de mais de 50% do mercado de venda de casas e imóveis, desenvolveram uma forma de repassar o alto risco desses créditos de financiamento a investidores que almejassem altos retornos. “O dinheiro farto fez os preços dos imóveis irem para as alturas, alimentando a bolha especulativa” (LEAL, 2012, n.p.). Inicia-se, então, uma nova bolha especulativa de investimentos nos EUA, a dos títulos de imóveis residenciais de alto risco.

A oferta de financiamentos para o setor imobiliário, segundo Torres Filho (2015), era tamanha que as famílias que não possuíam liberação de crédito em épocas anteriores, por fatores como desemprego, falta de patrimônio para oferecer em hipoteca ou histórico de inadimplência em financiamentos anteriores, passaram a conseguir liberação para adquirir um imóvel de forma ágil pela grande oferta de crédito disponível. Torres e Borça (2009) esclarecem:

A maior parte delas não tinha condições de arcar nem com o sinal nem com o pagamento de seu financiamento no médio prazo, a menos que o valor do imóvel adquirido subisse mais que o custo corrente do financiamento e a hipoteca fosse renegociada (apud TORRES FILHO, 2015, p. 19).

Os devedores do tipo *Subprime*, de acordo com Sousa (2011), são aqueles que não possuíam crédito para bancar seus financiamentos de imóveis e que, com a crescente valorização das propriedades, passaram a renegociar suas hipotecas, com um preço de imóvel superior àquele de quando efetivado o financiamento, gerando consequentemente calotes nos seus credores. “A recente crise financeira que teve início no mercado imobiliário norte-americano em 2007 – a partir da securitização dos empréstimos concedidos para devedores do tipo Subprime – derrubou a economia global” (SOUSA, 2011, p. 9).

A crise de 2008 nos EUA proveniente do estouro da bolha especulativa de investimentos imobiliários, conforme Carvalho (2010), acabou se transformando em uma crise financeira de grande proporção, não apenas para o mercado norte-americano, mas também para todos os países desenvolvidos e subdesenvolvidos inseridos na sua escala financeira, os quais entraram em recessão com os EUA. Carvalho (2010) atenta para as taxas de juros que eram pós-fixadas nos financiamentos dos imóveis e se tornaram elevadas, promovendo altos índices de inadimplência entre os devedores, os quais foram responsáveis por levar os bancos comerciais à falência desencadeando um efeito cascata em todas as entidades comerciais envolvidas no processo.

A falência da Lehman Brothers (importante instituição financeira americana), segundo Torres Filho (2015), foi o estopim da crise norte-americana de 2008, quando todo o sistema financeiro travou e entrou em busca desenfreada por liquidez. Os preços dos imóveis despencaram e toda a economia entrou em profunda recessão. “A partir daí foi uma sucessão de quase falências (AIG, General Motors, Chrysler, Bank of America, Citigroup, [...]) que só foram evitadas com forte intervenção do Estado e do Federal Reserve, Banco Central dos EUA. No entanto, já havia sido conflagrada a crise.” (BASTOS; TEIXEIRA, 2015, p. 03).

A crise configurou-se no país, desencadeando reações:

Como resultado, os preços dos ativos despencaram e o crédito desapareceu, arrastando consigo para baixo o nível de atividade. O mercado de derivativos também ficou sem rumo, na medida em que perdeu um de seus principais veículos de contraparte, o próprio Lehman Brothers (TORRES FILHO, 2015, p. 20).

O principal efeito na economia norte-americana, conforme Sousa (2011), foi o corte de crédito pessoal por parte dos bancos, que vinha alimentando a compra de bens de consumo, agravando a recessão econômica. Para Carvalho (2010), o governo foi forçado a conceder redução de impostos para a classe média e obrigado a promover incentivos fiscais para as pequenas empresas como política anticíclica à crise.

O governo norte-americano, ao deparar-se com a profunda recessão, aplicou políticas anticíclicas voltadas ao crescimento e conseguiu reduzir a inflação de 5,2% a.a. no final de 2008 para 2% a.a. no final de 2009 (TORRES FILHO, 2015). A recuperação também se iniciou nos países periféricos: “Após o segundo semestre de 2009, alguns países já começaram a dar os primeiros sinais de recuperação. Estes sinais, contudo, foram mais expressivos nas economias emergentes” (SOUSA, 2011, p. 09). A alteração macroestrutural também foi visível no contexto mercadológico americano, e as empresas passaram a gerar mais lucro e investir menos no país, acumulando capital como forma de promover poupança forçada (TORRES FILHO, 2015).

A política de distribuição de renda que estava presente na economia americana desde meados da Segunda Guerra Mundial sofreu um processo de inflexão, e o foco passou a ser acumulação de capital, lucro e investimentos valorizando empresas em detrimento do crédito familiar e de consumo. As diferenças entre a crise americana e a crise japonesa: no Japão houve maior participação direta de pessoas físicas na economia, e a contração da demanda de serviço nas empresas americanas também foi menor que nas empresas do Japão (TORRES FILHO, 2015). O autor complementa que, nos EUA, diferentemente do Japão, a quebra do setor

privado foi coberta pelo aumento do déficit dos cofres públicos nacionais, assim como a crise como um todo teve duração cronológica menor. E acrescenta, ainda, que as empresas americanas também tiveram mais amparo estatal e estavam menos fragilizadas, adquirindo menor endividamento que as empresas japonesas.

A crise americana de 2008 foi mais um paradigma mundial a demonstrar que o Estado precisa ter maior intervenção junto ao mercado e atuar como agente regulador com caráter keynesiano: “O risco construído poderia ter sido evitado se as políticas financeiras fossem guiadas pelo senso pragmático, sugerido por Keynes, e não pela ideologia fundamentalista da crença na eficiência do mercado” (CARVALHO, 2010, p. 11).

5 REFLEXOS DA CRISE NORTE-AMERICANA NO BRASIL

A primeira observação a ser feita é que, dado o alto grau de integração das economias nacionais na economia internacional, é muito difícil, para não dizer impossível, que uma crise como a que ocorreu nos EUA, em 2008, deixe de afetar uma economia como a brasileira. O impacto, maior ou menor, da crise americana e internacional sobre a economia brasileira depende de uma série de fatores, como o grau de abertura econômica, comercial e financeira, o tipo de inserção mais autônoma ou mais subordinada da economia brasileira na economia mundial e, finalmente, das medidas de política econômica interna tomadas para amenizar os impactos da crise.

A crise mundial de 2008, que se originou nos EUA, ocorreu durante o segundo mandato do presidente Lula. Ela afetou a economia brasileira em vários pontos (MARQUES; ANDRADE, 2015). O primeiro deles foi através da forte queda dos preços internacionais das *commodities*, acarretando grandes perdas do comércio internacional do país. O segundo efeito da crise sobre a economia brasileira foi a retração da demanda

internacional por produtos brasileiros, com consequências negativas também sobre o comércio internacional do Brasil. O terceiro efeito negativo da crise sobre a economia brasileira foi a queda acentuada da entrada de capitais estrangeiros no país. Os primeiros dois efeitos da crise afetaram a economia brasileira pelo lado da demanda de seus produtos de exportação, os quais, além de prejudicar o balanço de pagamentos, pela queda das exportações, acabaram também por afetar tanto a produção interna como o nível de emprego. O terceiro fator, relativo à queda da entrada dos capitais estrangeiros, afetaram negativamente o nível dos investimentos internos, causando também a queda do produto interno.

O efeito conjunto desses fatores externos representaram uma diminuição do crédito interno da economia, uma queda da demanda interna e uma redução do ritmo de atividades e aumento do desemprego (MARQUES; ANDRADE, 2015).

A resposta do governo brasileiro aos efeitos da crise não se fez esperar e veio através de uma série de medidas anticíclicas de estímulo às atividades internas. A primeira delas foi estimular o crédito bancário, especialmente através dos bancos públicos, como o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. A expectativa do governo era que os demais bancos privados seguissem os bancos públicos, mas isto só ocorreu em parte e por curto período. Ao mesmo tempo em que o governo federal estimulava o crédito bancário, tomava medidas de fortalecimento dos bancos menores e mais frágeis, com vistas a evitar uma crise bancária, como havia acontecido nos EUA e na União Europeia. Outra medida tomada pelo governo, no sentido de estimular a economia, foi reduzir os impostos de uma série de produtos industriais, bem como do imposto de renda das pessoas físicas. Por último, foram tomadas medidas para amenizar os problemas do desemprego, através do estímulo ao seguro-desemprego.

Quais foram os efeitos dessas medidas tomadas pelo governo brasileiro? À primeira vista, pode-se dizer que seus resultados foram fracos, pois a economia nacional teve uma queda de 0,2% no PIB, devido à queda do

produto industrial de 5,6% e do agropecuário com queda de 3,1%; as exportações, por sua vez, diminuíram em 9,1% (IPEADATA, 2016). Como avaliar esses dados? Do ponto de vista teórico, é possível dizer que as medidas de política econômica tomadas foram corretas, porém seus efeitos parecem ter sido fracos. Talvez pudessem ter sido mais arrojadas. No entanto, cabe perguntar: se nada tivesse sido feito, qual teria sido o impacto sobre o nível das atividades econômicas e do emprego?

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo ressaltou a importância do Sistema Financeiro Internacional para a estabilidade e o desenvolvimento econômico de todos os países. Desde o final do século XIX, tivemos três formas de organização desse Sistema.

O primeiro denominava-se Sistema do Padrão Ouro, em que o ouro era a moeda internacional, e vigorou desde aproximadamente 1870 até o final da Primeira Guerra Mundial. Foi um sistema muito estável, mas a quantidade fixa de ouro também representava um obstáculo às atividades econômicas, impedindo que os governos pudessem estimular essas atividades através do gasto público.

O segundo foi o Sistema Financeiro de Bretton-Woods, um sistema financeiro regulado, como observamos, que praticamente evitou as crises financeiras e proporcionou um período de grande crescimento econômico, entre 1947 e 1973, para a quase totalidade dos países.

O terceiro é o Sistema Financeiro Globalizado Contemporâneo, que substituiu o sistema de Bretton-Woods, e se caracteriza pelas taxas de câmbio flutuantes e pela livre movimentação internacional de capitais. Esse sistema, justamente pelo seu caráter liberal, é muito propenso a provocar crises periódicas. Além da grande crise japonesa, houve inúmeras outras

crises localizadas, até a grande crise americana de 2008, contudo, essas duas foram alvo deste estudo.

A bolha especulativa japonesa dos mercados de ações e de imóveis no Japão estourou em 1989, tendo como possíveis fatores a desregulamentação do sistema financeiro, da década de 1980, e, na sequência, o Acordo do Plaza, de 1985, assim como a condução da política monetária (FRAGA; STRACHMAN, 2013). Apesar dos efeitos negativos e do longo prazo gerados pela bolha especulativa, eles ficaram basicamente restritos à economia local (TORRES FILHO, 2015).

A crise americana de 2008, por sua vez, teve amplitude global, afetando inúmeros países (principalmente emergentes) envolvidos nas transações de crédito. Depois da crise, a economia do país sofreu um processo de reestruturação macroestrutural, principalmente no que diz respeito à liberação de crédito, diminuindo o ritmo de expansão de investimentos e limitando os empréstimos familiares. As empresas também passaram a acumular mais lucro e realizar investimentos com maior cautela diante do período recessivo pelo qual passaram, e a política de distribuição de renda (consumo de massas) adotada pelo governo americano após a segunda guerra mundial foi substituída pela política de incentivo às empresas e ao capital produtivo.

Assim, como principais diferenças entre a crise americana e a bolha especulativa japonesa, cabe destacar uma maior participação direta de pessoas físicas na economia e uma maior contração da demanda de serviço no caso do Japão, ao passo que nos EUA, a quebra do setor privado foi coberta pelo aumento do déficit dos cofres públicos nacionais, deixando as empresas americanas menos fragilizadas e com um endividamento menor que as do Japão, pois as consequências do episódio japonês ainda são sentidas atualmente (TORRES FILHO, 2015).

Por fim, em relação aos reflexos da crise norte-americana no Brasil, a economia mundial ainda não se recuperou dos seus impactos negativos,

da mesma forma como a economia brasileira também continua sofrendo suas consequências.

O contexto apresentado pelas crises analisadas trouxe, ainda, uma lição para o desenvolvimento regional: a de que o ponto central para o desenvolvimento autossustentável são as forças produtivas e não o capital financeiro especulativo baseado em aplicações com altas taxas de juros. Em tempos de crise, o Estado procura implementar políticas anticíclicas para salvar a economia local. Segundo Carleial (2010, p. 29), o desenvolvimento regional brasileiro foi afetado pelo enxugamento do crédito internacional e pela redução do preço das *commodities* no mercado internacional, em função da diminuição das demandas e da volatilidade das firmas transacionais em território nacional.

Em síntese, as medidas anticíclicas adotadas pelos gestores locais brasileiros foram semelhantes às medidas adotadas pelos países desenvolvidos, como destaca Carleial (2010, p. 32): “foram medidas centradas em desonerações fiscais, manutenção/ampliação dos gastos de governo, ampliação dos recursos voltados para o seguro-desemprego e medidas especiais para apoiar setores estratégicos em dificuldades”.

REFERÊNCIAS

ALVES, W. V. **Uma Breve História das Crises Econômicas**. São Paulo: Fdigital LDP, 2012.

BAER, M. et al. Os desafios à reorganização de um padrão monetário internacional. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 4, p. 79-126, jun.1995. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=425&tp=a>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

BARROS, J. R. M. de. **Crescer não é fácil: A crise, a economia mundial e o crescimento brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

BASTOS, C. P.; TEIXEIRA, L. Política econômica em tempos de crise: a reação do governo norte-americano à crise subprime. **ANPEC**, 2015. Disponível em:

<https://www.anpec.org.br/encontro/2015/submissao/files_I/i2-24a4778bc8339fbb26fcce3efe026855.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

CARLEIAL, L. Crise econômica internacional e crise do trabalho: o que já podemos antecipar? In: MORETTO, A. et al. (Org.). **Economia, desenvolvimento regional e mercado de trabalho do Brasil**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho, 2010. 364 p. Disponível em: <http://www.sineidt.org.br/Publicacoes/Livros/004_Economia_Developimento_Regional_e_Mercado_de_Trabalho_do_Brasil.pdf>. Acesso em: 10 out. 2016.

CARVALHO, D. F. A crise financeira dos EUA e suas prováveis repercussões na economia global e na América Latina: uma abordagem pós-minskyana. In: **III Encontro da Associação Keynesiana Brasileira**. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/akb/encontros/2010/05.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

DATHEIN, R. Sistema Monetário Internacional e Globalização Financeira nos Sessenta Anos de Bretton Woods. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**. Rio de Janeiro, nº 16, p. 51-73, 2005. Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/ricardodathein/publicacoes/sbep-junho2005.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FRAGA, J. S.; STRACHMAN, E. **Crise financeira: o caso japonês**. Belo Horizonte: Nova Economia, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512013000300002>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. [S.l.]: Atlas, 2002.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEADATA). **Dados macroeconômicos e regionais**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

KINDLEBERGER, C. P.; ALIBER, R. Z. **Da euforia ao pânico: uma história das crises financeiras**. São Paulo: Gente, 2009.

LEAL, E. **Capitalismo – Crise em 2007**. Administradores: 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/capitalismo-crise-em-2007/29796>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

LEVI, M. L. Liberalização financeira, bolha especulativa e crise bancária no Japão. **Revista Economia Política**, v. 17, n. 1, 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/65-3.pdf>> Acesso em: 11 out. 2016.

MARQUES, R. M.; ANDRADE, P. R. Brasil 2003-2015: balanço de uma experiência “popular”. **O olho da História**, Salvador: n. 19, 20, 21, ago. 2015. Disponível em: <<http://oohodahistoria.ufba.br/brasil-2003-2015-balanco-de-uma-experiencia-popular/>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

MUNHOZ, D. G. A fragilidade brasileira na crise pós-subprime. In: BISPO, C. R.; MUSSE, J. S.; VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. (Org.). **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009. Disponível em: <<http://dowbor.org/blog/wp-content/uploads/2012/06/102859970-Crise-Financeira-Mundial.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

OLIVEIRA, G. C. de; MAIA, G.; MARIANO, J. O Sistema de Bretton Woods e a Dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, vol. 19, n. 2, p. 195-219, 2008. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3288&tp=a>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

PORTINHO, P. **O mercado de ações em 25 episódios: história, estudos e crônicas sobre o mercado de ações**. Rio Janeiro: Elsevier, 2009.

SOUSA, M. **A Crise norte-americana do subprime – medindo o contágio para os BRICS**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, f. 133, USP, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-19092011-144700/pt-br.php>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

TAVARES, M. da C. O Desafio Japonês. **Folha de São Paulo**. 1996. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/tavares/artigo31.htm>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

TORRES FILHO, E. T. A crise da economia japonesa nos anos 90: impactos da bolha especulativa. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 1, 1997. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/65-1.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. A crise do sistema financeiro globalizado contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 3, p. 433-450, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v34n3/v34n3a05.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **O estouro de bolhas especulativas recentes:** os casos dos Estados Unidos e do Japão. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2096.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.

_____. **O sistema Financeiro Globalizado Contemporâneo:** Estrutura e Perspectivas. Brasília: IPEA, 2015a. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2030.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. **O Sistema Financeiro Globalizado Contemporâneo:** Estrutura e Perspectivas. Textos para Discussão. Brasília: IPEA, 2015b. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3366/2/td_2030_sumário_executivo.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

SUBPRIME: A PRIMEIRA CRISE MUNDIAL DO SÉCULO XXI

Carlos Thomé

Neusa Rossini

1 INTRODUÇÃO

Em 1944, na cidade de Bretton Woods, Estados Unidos da América (EUA), reuniram-se representantes da Aliança das Nações Unidas para estruturação de um padrão monetário internacional capaz de suportar as tensões conflitantes das economias internacionais, a criação de um banco que facilitasse o acesso ao crédito desses países e o deslocamento do centro mundial das operações financeiras da Inglaterra para os EUA (OLIVEIRA; MAIA; MARIANO, 2008).

O rompimento unilateral do Acordo Bretton Woods, em 1971, pelos EUA (TORRES FILHO, 2014), conduziu a economia global para outro viés, pautado, principalmente, na desregulação e liberalização dos mercados financeiros (OREIRO, 2011). Com isso, novas práticas financeiras passaram a firmar-se no mercado, como a securitização, os mercados derivativos e os fundos *hedges*, caracterizados principalmente pela busca de altos lucros (alavancagem). Porém, como prática já convencional nos mercados americanos, diante de situações de dificuldade, as instituições financeiras aguardavam a intervenção do governo por meio do *Federal*

*Reserve System*¹ (FED). Surpreendentemente o FED mudou de comportamento diante da situação precária, na qual se encontrava o *Lehman Brothers*, em 2007, que veio a falir em 2008, causando reações de pânico no mercado financeiro, especialmente daqueles relacionados com contratos derivativos relevantes para este banco (TORRES FILHO, 2014).

Com a falência do banco, em 2008, surge na história do século XXI uma crise em nível global de forte intensidade e durabilidade, que desacelerou o ritmo de crescimento global da economia (TORRES FILHO, 2014), além de refletir em aspectos sociais, elevando de 20 milhões para 50 milhões o número de desempregos em 2009, e também para 11% o número de pessoas desnutridas no mundo, superando a marca de 1 bilhão de habitantes (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A partir desta introdução, aborda-se, neste capítulo, a crise dos *sub-primes* pela perspectiva de economistas brasileiros, como Bresser-Pereira, Torres Filho, Oreiro e Carvalho. Mais especificamente, objetiva-se identificar elementos que esses autores entendem que corroboraram para o desenvolvimento da crise no sistema financeiro globalizado, pelo ideário neoliberal implantado a partir do rompimento unilateral do Acordo Bretton Woods, em 1971, pelos EUA, e que vão além da “sabedoria convencional”. O estudo tem enfoque qualitativo (SAMPIERI; COLLADO; LÚCIO, 2013), com abordagem bibliográfica (GIL, 2002) a partir de artigos escritos pelos autores mencionados e disponibilizados na rede mundial de computadores. O texto está estruturado partindo-se da abordagem da desestruturação do sistema financeiro internacional, de como se alinharam as inovações tecnológicas com as inovações financeiras, permitindo a rápida movimentação de capitais, aliadas às atividades especulativas. Na sequência, contextualiza-se o alcance das transformações trazidas pela globalização financeira e de como ocorreu o distanciamento da atividade financeira da atividade produtiva. Com a utilização de gráficos, demonstra-se o comportamento do PIB dos

1 Corresponde ao Banco Central dos Estados Unidos da América (TORRES FILHO, 2014).

países integrantes do G7², BRICS³ e Mercosul⁴ no decorrer dos anos, permitindo analisar o ritmo de crescimento após a crise, mencionando a política fiscal e monetária adotada por alguns países. Com auxílio de alguns autores, será feito o resgate da quantidade de crises financeiras e bancárias ocorridas durante a vigência do Acordo Bretton Wood e após a liberalização financeira, destacando-se aspectos intrínsecos das crises. Ao final, as considerações formuladas conduzem aos principais entendimentos extraídos da abordagem da primeira crise mundial do século XXI.

2 A CRISE DO SISTEMA FINANCEIRO GLOBALIZADO E O SUBPRIME

A crise financeira de 2008, iniciada nos Estados Unidos após o colapso da bolha especulativa no mercado imobiliário, foi considerada a maior da história do capitalismo desde 1929, e se espalhou no mundo inteiro em pouco tempo (OREIRO, 2011). Para Krugel (2008, apud Carvalho, 2010), a “crise *subprime*” foi uma crise desencadeada pela excessiva especulação sobre ativos de alto risco, financiados por empréstimos bancários, tendo a crise se iniciado em países ricos (BRESSER-PEREIRA, 2010).

As duas gestões do governo Clinton, marcadas pelo auge do crescimento de sua economia de mercado, levaram a um crescimento virtuoso da economia norte-americana, comparada aos seus melhores níveis desde o fim do II Pós-Guerra, o que levou ao *boom* do consumo e que logo alcançou os investimentos em imóveis residenciais (CARVALHO, 2010). Entretanto, a liberação de crédito a clientes inferiores, assim entendidos aqueles que não

2 Grupo internacional composto pelos sete países que possuem a economia mais avançada do mundo (de acordo com o Fundo Monetário Internacional): Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

3 Grupo político de cooperação formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

4 Mercado Comum do Sul é um bloco econômico da América Latina, inicialmente formado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

teriam condições seguras para o pagamento das dívidas contraídas, contribuiu para o desencadeamento da crise financeira (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A caracterização da crise dos títulos de hipotecas dos EUA vai além da explicação simplista de “falhas” de governança do sistema financeiro ou excesso de liquidez do sistema norte-americano, devido à política monetária expansionista adotada pelo FED; sequer a teoria da poupança global ou a má conduta dos indivíduos poderiam explicar, individual ou conjuntamente, a quase ruptura do sistema financeiro internacional (CARVALHO, 2010). Atrelado a isso, também poderiam estar as baixas taxas de juros da política monetária do FED, por um período longo demais, que levaram ao aumento da oferta de crédito para produzir uma elevada alavancagem (BRESSER-PEREIRA, 2010). Esse autor ainda explica que, se por um lado a estabilidade financeira exige limitar a expansão do crédito, por outro a política monetária orienta manter a sua expansão, mas nem a isso se pode atribuir a causa da crise, uma vez que as expansões de crédito nem sempre levam a ela (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Minsky (1975, apud Carvalho, 2010) incorpora às interpretações das crises financeiras o *desordenamento institucional*, que varia de um *boom* especulativo a outro, podendo ter como causas: o fim de uma guerra; a ótima safra ou a péssima colheita; as inovações tecnológicas; os efeitos políticos ou êxitos financeiros surpreendentes; a mudança inesperada de política monetária; ou a introdução de inovações financeiras (vide Capítulo 2 no qual são abordados Minsky e Perez). Ademais, o auge de expansão do *boom* é denominado de estado de *euforia*, no qual ocorreria a especulação provocada pelo aumento dos preços de ativos e crédito bancário para financiar os gastos familiares e empresariais, cuja notoriedade do processo ganha expressão incontável (MINSKY, 1982, apud CARVALHO, 2010).

Devido à tendência das empresas e pessoas em imitar seus semelhantes, Minsky (1982, apud CARVALHO, 2010) explica que a euforia produz um “efeito manada” para a entrada de mais pessoas no “curral da especulação”, o que, no mercado financeiro, desencadeia um comportamento fora

dos padrões da normalidade e racionalidade, formando o que é conhecido como *manias* ou *bolhas especulativas*, de característica peculiar às *inovações financeiras*.

O surgimento de inovações financeiras, facilitadas pelas inovações tecnológicas, levou à expansão deste mercado em escala mundial, fazendo com que governos perdessem o controle da entrada e saída de capitais (TORRES FILHO, 2014). Além disso, inovações no mercado foram surgindo, como os fundos de pensão, fundos mútuos de investimentos, seguradoras e corretoras imobiliárias, que somadas ao desmonte do sistema regulatório que disciplinava o capital especulativo nos EUA, resultou na crise em proporções mundiais, ficando conhecida como a política neoliberal dos três D: desregulamentação, desintermediação e departamentação (CHESNAIS, 1996, apud CARVALHO, 2010).

Essa ideologia passa a ser abordada com o fim Acordo de Bretton Woods (em 1971), quando os governos de Margareth Thatcher (iniciado 1979), no Reino Unido, e Ronald Reagan (eleito em 1980), nos Estados Unidos, foram pautados no pensamento da desregulação, privatização, liberalização dos mercados financeiros, abolição do controle de capital pelos países desenvolvidos, redução de impostos (principalmente dos mais ricos) e o enfraquecimento dos sindicatos deliberativos dos trabalhadores, o que levou a um “novo padrão de capitalismo”, caracterizado por uma crescente desigualdade na distribuição funcional e pessoal da renda (OREIRO, 2011).

Além disso, esse novo arranjo, de acordo com Bresser-Pereira (2010), foi baseado na ideia do *laissez-faire*, e em um novo credo que objetivava a redução indireta dos salários por meio da “flexibilização” das leis de proteção do trabalho, seja por meio daquelas que representavam custos diretos para as empresas ou daquelas que envolviam a redução de benefícios sociais proporcionados pelo Estado.

Oreiro (2011) ainda argumenta que esta desregulamentação viabilizou o aumento da elasticidade do crédito bancário, que viabilizou o endividamento das famílias, necessário para a sustentação dos gastos de

consumo, substituindo o regime conhecido por “Wage-led”⁵ por um novo, o “finance-led”, sistema no qual as bolhas e a fragilidade financeira não são “anomalias”, mas parte integrante do seu *modus operandi*.

Bresser-Pereira (2010), ao analisar historicamente o processo que desencadeou na crise, compara os anos dourados do capitalismo (1948-1977) com os trinta anos seguintes, quando teria acontecido a migração para o capitalismo financeirizado. Assim, o autor destaca que no primeiro, quando os mercados financeiros eram regulados, havia estabilidade financeira, elevadas taxas de crescimento econômico e uma redução da desigualdade; no entanto, quando comparado ao período seguinte, marcado pelo neoliberalismo, os mercados são caracterizados pela instabilidade, pela redução das taxas de crescimento e pelo aumento da instabilidade e da desigualdade, o que privilegiou os mais ricos.

O neoliberalismo procura diminuir o porte do Estado e desregular os mercados, principalmente os financeiros, sob a justificativa de que os mercados são autorregulados, de que os mercados financeiros são eficientes. Assim, nesta nova ideologia, o sistema capitalista foi perversamente reconfigurado com a desregulamentação e, na tentativa de eliminar o Estado assistencialista, acabou conduzindo aos “anos sombrios do neoliberalismo” (BRESSER-PEREIRA, 2010).

A crença ideológica nas virtudes do mercado foi a via para a desregulamentação financeira, que permitiu, com as inovações financeiras, o distanciamento das atividades produtivas da economia real, baseadas na convicção de que as informações e os instrumentos financeiros disponíveis seriam suficientes para que os agentes tomassem decisões racionais, como se o futuro fosse uma mera extrapolação de tendências do passado a partir do presente (CARVALHO, 2010). Ainda de acordo com Carvalho (2010), embora os instrumentos financeiros tivessem possibilitado as atividades especulativas, as falhas desta ideologia nas inovações financeiras levaram

5 De acordo com Oreiro (2011b), o sistema de crescimento conhecido por wage-led ocorre pelo aumento consistente e significativo dos salários dos trabalhadores que também os induz a consumir mais.

todo o sistema financeiro a *manias e pânico*s, principalmente quando pessoas descobrem que suas expectativas de enriquecimento foram frustradas.

O estouro da bolha e o agravamento da crise financeira levaram os bancos à travagem do crédito, que contribuiu para o aprofundamento da crise, na medida em que tal comportamento bloqueava o crédito que alimentava o acesso ao consumo dos norte-americanos (CARVALHO, 2010). Bresser-Pereira (2010) ainda esclarece que devido às hipotecas oferecidas a clientes de qualidade de crédito inferior, e depois reunidas em títulos complexos e opacos de difícil avaliação de risco, levaram à crise financeira. Por outro lado, ele reforça que este setor por si só seria minúsculo para gerar tamanha crise, mas que ela ocorreu devido à integração do sistema financeiro internacional em um esquema de operações financeiras securitizadas frágeis, que tornaram o sistema como de *alto risco*, devido às inovações e a especulação.

Para Carvalho (2010), o desequilíbrio macroeconômico e a subestimação dos riscos sistêmicos da alavancagem financeira nos anos que antecederam a crise foram a raiz do problema, e o risco poderia ter sido evitado se as políticas financeiras tivessem sido guiadas pelo senso pragmático das teorias de Keynes, ao invés da crença na eficiência do mercado. Bresser-Pereira (2010) complementa essa fundamentação ao dizer que, na década de 1980, quando os mercados financeiros foram desregulados e as teorias keynesianas esquecidas, é que o ideário neoliberal se tornou hegemônico e a economia neoclássica mais a *teoria da escolha pública*⁶ como o *mainstream*⁷, que justificava a desregulação.

Torres Filho (2014), com relação à desregulamentação, chama a atenção para o fato de que os bancos centrais e o FED não haviam percebido o alcance das transformações impostas pela globalização financeira sobre os bancos, principalmente em relação à opacidade dos produtos financeiros

6 A Teoria da Escolha Pública (TEP) foi originada por volta de 1965 pelos pesquisadores James M. Buchanan e Gordon Tullock publicado na obra *The Calculus of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, tendo se tornado uma escola de pensamento em teoria política (BERNABEL, 2009).

7 A razão ou motivo principal para justificar uma tomada de decisões (tradução nossa).

vendidos e à possibilidade de deslocamento de atividades de alto risco para empresas de finalidade específica (SIVs). Essas atividades de alto risco ficavam fora dos balanços financeiros dos bancos, estratégia que dificultava a avaliação pelas autoridades regulatórias do quanto de risco os bancos haviam assumido.

Para Bresser-Pereira (2010), a crise aconteceu em decorrência das ideias dominantes do sistema neoliberal legitimada pela teoria neoclássica e pela irresponsabilidade com que ocorreu a desregulação, ao passo que as inovações financeiras (principalmente a securitização e os derivativos) e as novas práticas bancárias (quando a especulação também se tornou sua prática) permaneceram desreguladas, tornando as operações financeiras opacas e de alto risco. Contudo, o autor chama a atenção quanto ao uso das teorias macroeconômicas neoclássicas com a economia financeira neoclássica em relação à crise, como uma ciência metodológica que erroneamente criou modelos matemáticos que não correspondiam à realidade, mas que justificavam a cientificidade neoliberal erguida a partir de critérios meta ideológicos, ou seja, foram criados modelos matemáticos hipotético-dedutivos aplicáveis em mercados autorregulados e eficientes, quando a realidade era outra.

Ao que Henri Bourguinat e Eric Bays chamaram de “uma disfunção generalizada do genoma das finanças”, Bresser-Pereira (2010) salienta que o uso das “inovações financeiras” complexas e confusas, combinado à especulação clássica, levou ao aumento dos ativos financeiros e ampliou artificialmente a riqueza financeira (capital fictício), que se expandiu a uma taxa muito maior do que a produtiva (ou riqueza real). Nesse processo, os bancos representaram um papel ativo, porque direcionaram muito crédito aos compradores de ativos, para financiar as transações especulativas, com alto grau de alavancagem e, após decidirem participar desse mercado, também adotaram um sistema bancário paralelo, que conseguiu funcionar em decorrência do progresso tecnológico que vinha acontecendo.

Bresser-Pereira (2010) cita o conceito de capital fictício, de abordagem de Marx, no qual a criação da riqueza fictícia associada à financeirização

leva a um aumento artificial do preço dos ativos, como consequência da alavancagem (a expansão do crédito permite o capital duplicar, ou até triplicar e que juntada com a revolução da tecnologia da informação, torna-se instrumental para a mudança nas transações financeiras). Novas interpretações e concepções de mercado tornaram a relação entre *capital produtivo* e *capital fictício* cada vez mais distante, com ênfase no último, devido ao sistema vigente movido pela busca desenfreada por lucros audazes, tornando a riqueza financeira autônoma da produção. Assim, o crédito deixou de acontecer no mercado regular (bancos) para basear-se em títulos negociados com investidores financeiros, como os fundos de pensão, fundos *hedges* e fundos mútuos, por exemplo, nos mercados de balcão, e cujos riscos presentes nesses mercados inovadores eram ocultos e ampliados (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O capital fictício descrito por Marx é fruto da ilusão social produzida pelo capital de juros, isto é, toda soma considerável de dinheiro que gera uma remuneração – *capital ilusório* – e cujo direito a esta representação pode gerar um título comercializável com terceiros seria o capital fictício (CARCANHOLO; SABADINI, 2009). Ainda de acordo com os autores, ele é “fictício” porque por detrás dele não há uma substância real, contribuindo para a produção ou circulação de riqueza, nem financiando o capital produtivo ou o comercial.

Cabe destacar que o aumento dos capitais decorrentes da financeirização foi viabilizado pelas condições instrumentais dadas pelo avanço da tecnologia da informação, não somente para a viabilização das transações financeiras, mas também como um instrumental para o desenvolvimento de cálculos de risco, de forma a estimar eventos futuros e que dessem uma sensação de confiança, embora o risco continuasse presente (BRESSER-PEREIRA, 2010).

O capitalismo neoliberal, conforme Bresser-Pereira (2010), emergiu sob o prisma da acumulação pelo setor financeiro e se materializou na globalização financeira, com a liberalização dos mercados financeiros e aumento

dos seus fluxos e a presença de três características centrais: aumentos dos ativos financeiros facilitados pela securitização e pelos deliberativos; separação entre economia real e economia financeira, com a criação da economia financeira fictícia; e aumento da taxa de lucro das instituições financeiras.

Até a falência do *Lehman Brothers*, no entanto, os investidores contavam com a intervenção das autoridades monetárias americanas, que socorriam as notórias instituições financeiras em dificuldades, para evitar grandes crises, gerando de certa forma um “estado de confiança dos mercados financeiros” (TORRES FILHO, 2014). Oreiro (2011) comenta que o rompimento desta convenção impactou a confiança sobre esses mercados, produzindo pânico, que, conseqüentemente, resultou num aumento significativo sobre a preferência pela liquidez, principalmente nos bancos comerciais. Isso, segundo o autor (2011), detonou um processo de venda de ativos financeiros em larga escala que levou a um processo Minskyano de “deflação de ativos”, com a queda dos preços dos ativos financeiros e a contratação do crédito bancário para transações comerciais e industriais.

Bresser-Pereira (2010) destaca a teoria desenvolvida por Hyman Minsky na década de 1970, quando ligava a teoria keynesiana às finanças, à incerteza e às crises, analisando a questão financeira não mais como objeto da crise, mas sim como o sujeito, diferente do que se pensava até então, inclusive por Keynes. Assim, Minsky teria demonstrado que tanto as crises econômicas quanto as financeiras são endógenas ao sistema capitalista, atribuindo elevada importância à incerteza, devido às fontes nominais de caixa e aos compromissos de pagamento de caixa que operam no futuro, sendo este incerto (BRESSER-PEREIRA, 2010).

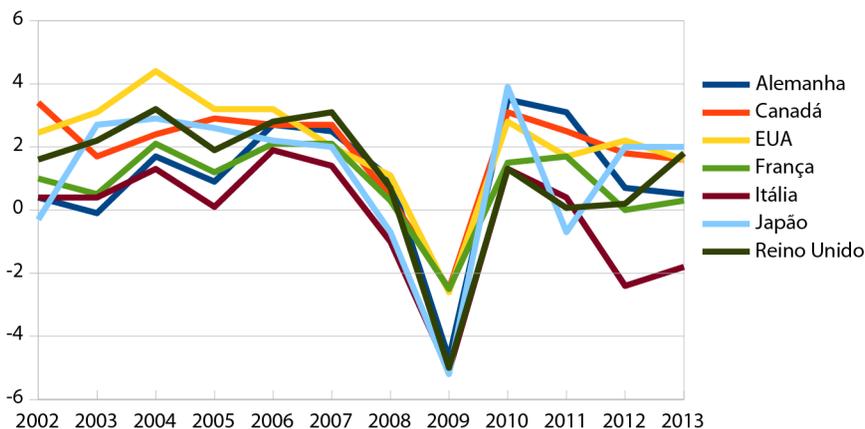
Em relação à compreensão das causas das crises, o modelo de Minsky já expressava essas variáveis, relacionadas diretamente às más avaliações de crédito, ao uso descontrolado da alavancagem, à introdução no mercado de inovações financeiras mal compreendidas, a um sistema falho de classificação de risco ou *rating* e às práticas de remuneração com bônus muito agressivos que incentivam os riscos e ganhos de curto prazo

(BRESSER-PEREIRA, 2010). Indiretamente, o autor se reporta a Minsky ao referir-se às crises como algo que vai além, simplesmente, da ganância, sendo resultado tanto da desregulação deliberada dos mercados financeiros e da decisão de não regular as inovações financeiras e as práticas de tesouraria dos bancos (a regulação que havia foi desmontada), considerando esses fatores como os principais para explicar a crise.

O “Momento Minsky” é considerado uma das “sabedorias convencionais” para explicar a crise dos *subprimes* e estabelece que a crise de 2008 foi um desvio temporário no curso normal de eventos, mas que num futuro próximo ele seria retomado na mesma trajetória de crescimento como antes da crise. Contudo, esta seria apenas mais uma causa próxima da crise, existindo outra mais fundamental, que seria o padrão de capitalismo adotado nos EUA e Europa, a partir do final da década de 1970, o “capitalismo neoliberal” (OREIRO, 2011).

Os gráficos 1 e 2 apresentam o “Momento Minsky”. No Gráfico 1 ele é mostrado para os países que compõem o G7, considerados os mais ricos do mundo. Nele se observa como se deu o crescimento anual do PIB, calculado pela diferença entre o PIB e a Taxa de Crescimento Real (Indexmundi, 2015).

Gráfico 1: Momento Minsky – crescimento anual do PIB dos países que compõem o G7

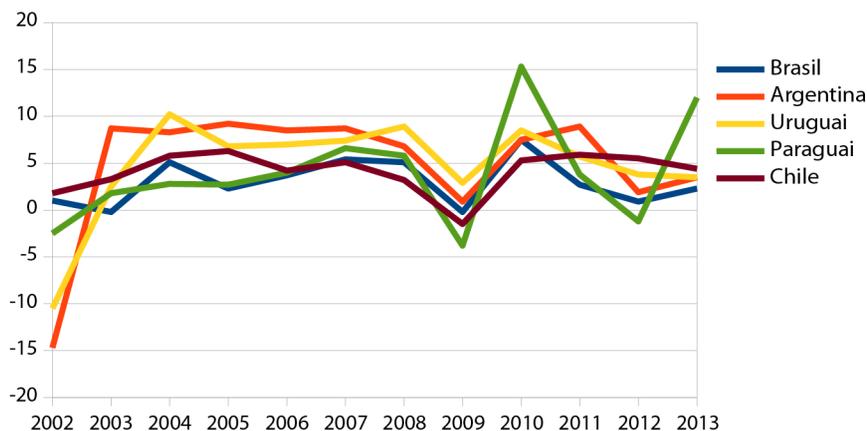


Fonte: Indexmundi – Elaborado pelos autores (2017).

No grupo de países do G7, observa-se que todos tiveram seu crescimento anual em 2009 com taxas negativas, ou seja, houve uma desaceleração no crescimento de suas economias em relação ao ano anterior, sendo que as de menor impacto foram a da França, Canadá, ambas com taxa de -2,5%, e EUA com -2,6%, enquanto que as que tiveram maior impacto foram a do Japão (-5,2%), Itália (5,1%), Reino Unido (-5%) e Alemanha (-4,7%). O “Momento Minsky” configura-se, para o ano de 2010, quando se observa no Gráfico 1 que o crescimento da economia no ano seguinte voltou a ter o seu ritmo com características semelhantes ao que tinha antes do choque causado na economia pela crise de 2008.

Oreiro (2011) afirma que, em 2009, o crescimento econômico nos países em desenvolvimento foi maior do que a dos países desenvolvidos. Assim, o Gráfico 2 representa o “Momento Minsky” para os países originários do Mercosul e Chile, ao lado dos que representam os países do BRICS, sendo que o Brasil faz parte dos dois grupos. Assim, dos países do primeiro grupo, Uruguai e Argentina tiveram os melhores índices em 2009, tendo seu crescimento do PIB se mantido positivo, com taxas de 2,9% e 0,9%, respectivamente, enquanto nos demais ela foi negativa, sendo mais intensa no Paraguai (-3,8%), Chile (-1,5%) e Brasil (-0,2%). Olhando para os países do BRICS, China teve um aumento de 0,1% quando comparado a 2008, quando registrou crescimento positivo de 9%, enquanto que na Índia estes índices mantiveram-se com taxa de 7,4%. Para os demais países, esta taxa foi decrescente e negativa: Rússia, com -7,9%; África do Sul, -1,8% e Brasil, -0,2%.

Gráfico 2: Momento Minsky – crescimento anual do PIB dos países que compõem o Mercosul (à esquerda), comparados aos que compõem o BRICS (à direita)



Fonte: Indexmundi (Elaborado pelos autores, 2017).

A afirmação de Oreiro (2011) de que o (de)crescimento das economias em 2009 foi menor nos países em desenvolvimento do que nos desenvolvidos, se confirma ao comparar os Gráficos 2, com exceção para a Rússia, bem como a continuidade no ritmo de crescimento das economias destes países a partir de 2010.

Entre 1950 e 1973, as economias avançadas teriam vivido a “época de ouro”, mantidas com elevados patamares de acumulação de capital devido à existência de um ambiente macroeconômico estável (inflação baixa, juros baixos, taxas de câmbio estáveis) e forte expansão de demanda agregada, combinado com baixos níveis de desemprego e acelerado crescimento, permitindo assim que esses governos operassem com baixos deficit fiscais e reduzida dívida pública como proporção do PIB (OREIRO, 2011). Para o autor, o “Estado de Bem-Estar Social” não representava um fardo para as contas públicas, e os salários crescentes em conformidade com a produtividade (“wage-led”) induziam as firmas a realizarem elevados investimentos na ampliação da capacidade produtiva com a inflação contida, devido à estabilidade do custo da unidade de trabalho.

A reação dos países desenvolvidos à crise dos *subprimes* deu-se com políticas fiscal e monetária expansionistas, como a redução da taxa de juros de curto prazo pelo FED para 0% e aumento em seu balanço em 300%, para proporcionar liquidez aos mercados financeiros nos EUA (OREIRO, 2011). Ainda segundo o autor, políticas semelhantes foram adotadas pelo Banco Central Europeu (BCE) e pelo Banco do Japão.

Nos EUA, o Banco Central implementou um plano de recuperação para bancos e empresas endividadas, no valor de US\$ 700 bilhões, mas mesmo assim houve a perda de confiança e os indicadores sugeriram a entrada da economia em um ciclo recessivo (CARVALHO, 2010). O autor menciona que a taxa de crescimento do PNB passou de 2,2% (2007) para 0,8% (2008), e o aumento da taxa de desemprego de 4,6% (2007) para 9,0% (2008). Na área do euro, os governos foram liberados do Tratado de Maastricht, podendo aumentar os *deficit* fiscais para além do acordado; medida esta também adotada pela Inglaterra e países em desenvolvimento (OREIRO, 2011). Na China, ainda de acordo com Oreiro (2011), o governo aumentou o investimento público principalmente em infraestrutura, para manter uma elevada taxa de crescimento; e, no Brasil, medida semelhante foi adotada, porém reduzindo impostos em alguns setores, aumentando o salário-mínimo e o seguro-desemprego.

Em 2009, as economias dos EUA, França, Alemanha e Inglaterra já apresentavam sinais positivos de recuperação, mas não tão boas como a de países em desenvolvimento, como a China, que teve um PIB de 8,5%; da Índia, em 5,4%; e do Brasil, em 4,4%, ao passo que em 2008 eles eram de 9%, 7,3%, e 5,1%, respectivamente, e, em 2010, o PIB brasileiro subiu para 7% (OREIRO, 2011). Dentre os países do BRICS, Oreiro (2011), destaca que a Rússia foi o que teve quedas no crescimento econômico em 2009, quando seu PIB reduziu 7,5%, frente ao crescimento que teve em 2008 de 5,6%.

A tese de que a crise de 2008 seria apenas um desvio temporário da trajetória de crescimento das economias capitalistas aponta para a falsidade

dessa conjuntura, alegando que, se assim fosse, o Estado poderia ter interferido no “mecanismo de ignição” dessas economias (OREIRO, 2011). Quando o autor observa os países da área do euro, constata o aumento das dívidas de empresas não financeiras, bancos e famílias.

Estourada a crise e tendo os políticos percebido o erro ilusório provocado pela não regulação, tomaram quatro decisões tidas como corretas: 1) aumentar radicalmente a liquidez com a redução da taxa de juros após a perda generalizada da confiança causada pela crise; 2) resgatar e recapitalizar os principais bancos para não irem à falência; 3) adotar políticas fiscais expansionistas; e 4) regular novamente o sistema financeiro, tanto o doméstico quanto o internacional (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Oreiro (2011) conclui que a crise de 2008 é resultado do *modus operandi* do “capitalismo neoliberal”, implantado no final da década de 1970, e os seus efeitos sobre os níveis de produção e emprego nos países desenvolvidos gerou o endividamento do setor privado (finance-led).

Bresser-Pereira (2010) resgata o que os políticos do século passado haviam esquecido, reconhecendo a importância da regulação bem fundamentada para a sólida coordenação da economia pelo mercado. Por mais complexa que ela seja, a política econômica deve estimular o investimento e manter a economia estável, e o sistema financeiro deve estar vinculado aos investimentos produtivos, não voltado à especulação. Na visão do autor, dentro de todo esse processo, um dos erros recentes e mais graves cometidos foi o que permitiu a quebra do *Lehman Brothers* e gerou o pânico no sistema financeiro.

Estudos dos sociólogos Robert Putnam e Susan Pharr revelaram que a hegemonia neoliberal nos EUA além de provocar instabilidades financeiras, também comprometeu a confiança social nas instituições, sendo o Estado ou o seu governo a principal delas, com características sintomáticas de doenças sociais e políticas (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Sob a pseudo-hégeme de ideólogos neoliberais de que o modelo anglo-saxônico seria o único que levaria ao desenvolvimento econômico,

Bordo (2001, apud BRESSER-PEREIRA, 2010) ressalta que no período 1945-1971 ocorreram 38 crises financeiras, ao passo que de 1947-1997 foram 139. Salienta-se que no primeiro período estava em vigor o Acordo Bretton Woods, enquanto que o segundo foi permeado pela lógica de um sistema liberal, pensado a partir das principais economias mundiais da época, Estados Unidos da América e Reino Unido (TORRES FILHO, 2014).

Com critérios diferentes aos adotados na pesquisa de Bordo, em 2001, Reinhart e Rogoff, em 2008, revelaram a existência de uma crise bancária no período de 1947-1975, ao passo que de 1976-2008 foram 31 (BRESSER-PEREIRA, 2010). Para tanto, esses autores adotaram dois critérios diferentes para analisar a existência das crises: (1) “*bank runs that lead to the closure, merging, or takeover by the public sector of one or more financial institutions*”⁸; e (2) “*if there are no runs, the closure, merging, takeover, or large-scale government assistance of an important financial institution (or group of institutions) that marks the start of a string of similar outcomes for other financial institutions*”⁹, podendo as crises serem de dois tipos, *systemic/severe*¹⁰ ou *financial distress/milder*¹¹ (REINHART e ROGOFF, 2008).

Dessa forma, o Gráfico 3 ilustra a análise feita pelos pesquisadores para os 66 países que compuseram o banco de dados. A partir da leitura do Gráfico 3, observa-se a quantidade de crises vividas pelas instituições bancárias com sua diminuição durante o período da vigência do Acordo Bretton Woods (1944-1971). Bresser-Pereira, a partir da publicação da obra desses autores, calculou a porcentagem de anos que esses países enfrentam uma crise bancária diante do contraste entre a estabilidade da era Bretton Wood e a instabilidade posterior à liberalização financeira. Assim,

8 A corrida dos bancos que levou ao fechamento, fusão ou aquisição pelo setor público de uma ou mais instituições financeiras (tradução nossa).

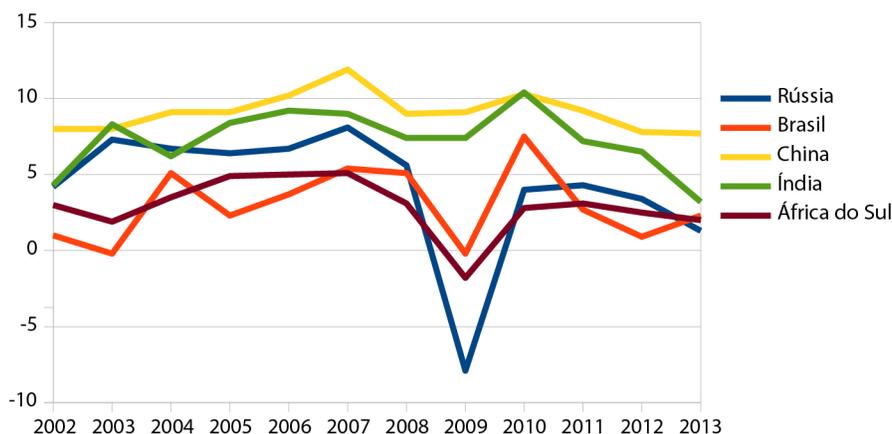
9 Se não houver corridas aos bancos, o encerramento, a fusão, aquisição ou assistência governamental em grande escala de uma instituição financeira importante (ou grupo de instituições), que marca o início de uma série de resultados semelhantes para outras instituições financeiras (tradução nossa).

10 Sistêmica ou severa (tradução nossa).

11 Dificuldade financeira não severa (tradução nossa).

ele chegou a uma diferença absoluta de 18 pontos percentuais para os anos gloriosos (1949-1975) contra 361 para o período posterior a 1976, considerado a era da financeirização. Além de cair de 4,6% para 2,8% a taxa de crescimento, respectivamente, chama a atenção o crescimento da desigualdade para o período pós-Bretton Woods (BRESSER-PEREIRA, 2010).

Gráfico 3: Proporção de países com crises bancárias de 1900 a 2008.



Fonte: Reinhart e Rogoff (2008).

A crise dos *subprimes*, de acordo com Bresser-Pereira (2010), revela-se mais uma vez no caráter perverso do sistema capitalista que o neoliberalismo e a financeirização produziram, ao observar o salário dos trabalhadores e a alavancagem nos Estados Unidos, principalmente. De acordo com o autor (2010), uma crise, por definição, seria uma má alocação de crédito e aumento da alavancagem, enquanto que a citada crise originou-se nas hipotecas que as famílias tomaram e deixaram de pagar (em decorrência da estagnação dos salários e endividamento familiar), além das fraudes com *subprimes*.

A instabilidade do capitalismo faz com que as crises lhe sejam intrínsecas; assim como foi no passado, continuará sendo no futuro. Contudo, a crise dos *subprimes* só não foi maior que a Grande Depressão, porque os governos dos países ricos adotaram políticas keynesianas de redução da

taxa de juros, aumento drástico da liquidez e, principalmente, por terem realizado a expansão fiscal (BRESSER-PEREIRA, 2010). Ainda conforme o mesmo autor (2010), a busca por ganhos de capital fáceis e volumosos é a grande motivação dos operadores individuais, em detrimento da busca por lucros com serviços e produção.

Ao refletir sobre um novo capitalismo, Bresser-Pereira (2010) apresenta quais os rumos que um novo regime de acumulação poderiam tomar e algumas ideias pertinentes: 1) ele não se baseará no capitalismo financeirizado, embora a globalização progrida nos setores comerciais e produtivos, mas não no financeiro; 2) o poder e o privilégio das classes profissionais continuarão a aumentar em relação aos capitalistas; 3) a desigualdade de renda nos países ricos, originada, por um lado, pelo monopólio do conhecimento, e, por outro, pela pressão sobre os salários de mão de obra barata continuará a intensificar-se; e 4) o capitalismo permanecerá instável, mas em menor grau, e prevalecerá o aprendizado social.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise financeira de 2008, com seus efeitos sociais e econômicos em função da sua intensidade e durabilidade, é reflexo dos rumos dados pelos idealizadores do novo sistema financeiro a ser praticado internacionalmente, com o rompimento unilateral do Acordo Bretton Woods pelos EUA, em 1971. A partir desse rompimento, implantou-se uma dinâmica pautada pelo ideário liberal na crença das virtudes do mercado que, conjuntamente com as inovações tecnológicas, possibilitou o distanciamento das atividades financeiras das atividades produtivas da economia real.

A partir da liberalização dos mercados, novos produtos financeiros foram criados, contudo sua negociação, sua opacidade e a forma de registro nos balanços dificultavam a avaliação de risco pelas autoridades financeiras e pelos governos, levando-os a operarem de maneira alavancada num

campo de incertezas. Entre outros produtos criados, acompanhados pelos progressos tecnológicos, podem ser citados a securitização, os mercados derivativos e os fundos *hedge*.

Entre os economistas brasileiros que analisaram a crise, Carvalho (2010) aponta o momento de crescimento virtuoso da economia norte-americana como o fator que levou ao *boom* do consumo e que, apoiado nas definições de Minsky, esse *boom* gera um estado geral de euforia, no qual ocorreria a especulação financeira, cujo processo ganha expressão incontrolável. Ao interpretar as crises financeiras, Minsky incorpora a questão do *desordenamento institucional* que varia de um *boom* especulativo para outro, em que a corrida por ganho especulativo no mercado financeiro desencadeia um comportamento fora dos padrões da normalidade e racionalidade, em que as pessoas e empresas tendem a imitar seus semelhantes, seguindo para o caminho do risco financeiro.

Bresser-Pereira (2010) chama a atenção para a falsa sensação de confiança conseguida com os instrumentais da tecnologia da informação, que viabilizam o desenvolvimento de cálculos de risco de maneira a estimar os eventos futuros. A subestimação dos riscos sistêmicos da alavancagem, para Carvalho (2010), estão na raiz do problema, em que os riscos poderiam ter sido evitados se as políticas financeiras tivessem sido guiadas pelo senso pragmático das teorias de Keynes, ao invés da crença na eficiência do mercado, agravado pela não regulamentação e a supervisão inadequada do sistema bancário e do mercado financeiro. Bresser-Pereira complementa esta fundamentação ao dizer que na década de 1980, quando os mercados financeiros foram desregulados e as teorias keynesianas esquecidas, é que tornaram o ideário neoliberal hegemônico e a economia neoclássica mais a *teoria da escolha pública* como o *mainstream* que justificava a desregulação. Contudo, elementos externos, como a incerteza, também contribuem para o surgimento das crises, além das más avaliações de créditos, as inovações financeiras mal compreendidas, uso descontrolado da alavancagem e a própria ganância.

A instabilidade do capitalismo, como afirma Bresser-Pereira (2010), faz com que as crises sejam intrínsecas ao modelo globalizado do sistema financeiro, assim como as bolhas especulativas e a fragilidade financeira, que para Oreiro (2011) não são consideradas “anomalias”, mas sim parte integrante do seu *modus operandi*.

A crise de 2008 não teve apenas efeitos financeiros, mas também provocou efeitos sociais, como o aumento da desigualdade e da desnutrição. Provocou, também, efeitos sociais, principalmente sobre a classe trabalhadora, com a redução de direitos sociais e a diminuição da participação do Estado na lógica de que não existem sociedades, mas sim indivíduos.

A análise da crise é importante para que se faça a reflexão de como ocorreu a interligação planetária de todas as economias, possibilitada por inovações tecnológicas, reforçada pela crença na eficiência do mercado e viabilizada por cálculos que transmitiam certa tranquilidade da previsibilidade dos acontecimentos futuros, e como o suporte estatal é fator chave nos momentos de crise. Com o resgate da abrangência dos acontecimentos e algumas das razões que motivaram a maior crise da história desde 1929, é importante que se pense na conduta do mercado financeiro, para que bancos centrais e governos possam reagir e implementar medidas capazes de frear o efeito nocivo das crises em suas economias.

REFERÊNCIAS

- BERNABEL, R. T. **Teoria da escolha pública**: uma análise crítica. 2009. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Ciência Política). São Paulo, USP, 2009. Disponível em: <analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo? **Novos Estudos**, São Paulo, 86. ed., p. 51-72, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a03.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

CARVALHO, D. F. A crise financeira dos EUA e suas prováveis repercussões na economia global e na América Latina: uma abordagem pós-minskyana. In: Encontro da Associação Keynesiana Brasileira, III, 2010. **Anais...** Disponível em: <<http://www.ppge.ufrgs.br/Akb/encontros/2010/05.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

CARCANHOLO, R. A.; SABADINI, M. de S. Capital fictício e lucro fictício. **Revista Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n.24, p. 41-65, jun. 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INDEXMUNDI. @2015 – **IndexMundi**. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

OLIVEIRA, G. C. de; MAIA, G.; MARIANO, J. O Sistema de Bretton Woods e a Dinâmica do Sistema Monetário Internacional Contemporâneo. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, n. 02, v. 19, p. 195-219, 2008.

OREIRO, J. L. Origem, causas e impacto da crise. **Jornal Valor Econômico**. 13 set. 2011. Disponível em: <http://www.akb.org.br/upload/100920122219527446_08.%2013-09-2011.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. O regime de crescimento do Brasil é wage-led? **Economia, Opinião e Atualidades**, 2011b. Disponível em: <<https://jlcereiro.wordpress.com/2011/05/18/o-regime-de-crescimento-no-brasil-e-wage-led/>>. Acesso em: 27 jun. 2016.

REINHART, C. M.; ROGOFF, K. S. Bankin crises: an equal opportunity menace. **Nber working paper series**, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge – MA, dec. 2008. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w14587>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. del P. B. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

TORRES FILHO, E. T. O sistema financeiro globalizado contemporâneo: estrutura e perspectivas. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO EUROPEU: A NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS COM BASE NA ATIVAÇÃO E COESÃO SOCIAL

Ana Sabina Mantey

Laisa Sales Ribeiro

1 INTRODUÇÃO

Tomando por base o estudo realizado acerca do processo de integração da União Europeia (UE), o qual suscitou algumas constatações para compreensão da crise instaurada nesse bloco econômico, busca-se, neste capítulo, apresentar considerações sobre as políticas sociais tomadas como prioridade para o enfrentamento das vulnerabilidades apresentadas pela população europeia como alternativa de enfrentamento à pobreza nos estados-membros e propulsora do desenvolvimento. Para tanto, apresentam-se, inicialmente, algumas considerações relevantes sobre o processo de integração da UE, como a dinâmica social europeia apresentada diante de uma nova geração de políticas sociais denominadas ativas, a partir das quais se constroem alguns apontamentos nas observações finais.

A reconstrução europeia, após o término da Segunda Guerra Mundial, respondeu a importantes desafios políticos, especialmente objetivando a integração das diferentes economias nacionais e a implantação de um modelo de proteção social e regulação das relações trabalhistas

que melhorasse as condições de vida da população, fosse motor de crescimento e isolasse a Europa da influência política da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Para Sousa (2016, p. 11), “a manutenção da paz era (e continua sendo) o principal objetivo dessa parceria”; assegurar a paz duradoura e reconstruir a economia europeia através do esforço da cooperação entre os países, especialmente em termos de livre comércio, tornou-se prioridade.

A década de 1990 apresentou-se de suma importância na trajetória da UE. Durante essa década, além do Tratado da UE ou Tratado de Maastricht¹ e do Tratado de Amsterdão², conclui-se o chamado Mercado Único, com a livre circulação de mercadorias, de serviços, de pessoas e de capitais. Nesse momento toma destaque a preocupação da sociedade com a proteção do meio ambiente e de como os europeus poderiam colaborar entre si em matéria de defesa e de segurança. Em 1995, a UE inclui três novos estados-membros: Áustria, Finlândia e Suécia, surgindo o Acordo de Schengen³, que possibilita de maneira gradual que pessoas possam viajar sem a necessidade do rigoroso controle em suas fronteiras e proporciona aos jovens a oportunidade de estudar em outros países com o apoio da UE.

De acordo com Miranda (2014), a integração econômica e comercial requereu: a criação de instituições multilaterais para promover setores específicos e acelerar a formação de uma área de livre comércio; a utilização do investimento das empresas estatais para viabilizar setores estratégicos

1 O tratado de Maastricht assinado em 07 de Fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, tornou-se válido a partir de 01 de novembro de 1993 e objetivou viabilizar a implantação e aplicação da moeda única e de seus mecanismos, bem como possibilitar que os países-membros alcancem igualdade econômica e social, de modo a diminuir gradativamente as desigualdades socioeconômicas existentes entre os países mais ricos e mais pobres do bloco.

2 O Tratado de Amsterdão foi assinado em 17 de junho de 1997, e a partir dele foram criadas novas regras de ordem institucional visando um melhor funcionamento da União Europeia, preparando o bloco para futuras adesões. Também enfatizou a ótica dos direitos fundamentais e humanos, ao contemplar o emprego e os direitos do cidadão como fator principal da União Europeia, por meio da livre circulação, trânsito e moradia de pessoas nos países do bloco.

3 A criação do Espaço Schengen iniciou em 1985, quando cinco países assinaram o Acordo que determinou a supressão gradual dos controles nas fronteiras comuns. O Acordo foi complementado em 1990 pela Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, que estabeleceu os termos da supressão definitiva dos controles nas fronteiras internas, bem como uma série de medidas complementares necessárias.

à inserção geopolítica do espaço europeu; a implementação de políticas industriais verticais destinadas a fortalecer os campeões nacionais da indústria em resposta ao desafio norte-americano; a eliminação progressiva das barreiras tarifárias e não tarifárias à livre circulação de mercadorias e à expansão regional do comércio; e a construção de uma rede continental de transportes. Este é o entendimento de Miranda (2014, p. 543):

Esse modelo de crescimento tinha como pilares a expansão do consumo das famílias, decorrente das políticas de benefícios sociais e salarial, e a complementariedade dos investimentos público e privado financiados por bancos estatais e privados nacionais. Tratava-se de sistemas financeiros nacionais fortemente intermediados, que eram isolados de choques adversos do exterior por meio de controles cambiais da conta financeira do balanço de pagamentos. A gestão macroeconômica, por sua vez, na ausência de mobilidade de capitais financeiros e de flutuação cambial, encontrava os graus de liberdade que necessitava para compatibilizar crescimento, estabilidade de preços e equilíbrio de balanço de pagamentos.

Contudo, a fragilidade dos fundamentos macroeconômicos e institucionais, a ausência de uma estratégia empresarial europeia e de políticas destinadas a minimizar as disparidades de produtividade entre os diversos países, manifestaram-se já no primeiro ano de adoção do euro⁴. A partir de então, assiste-se a uma progressiva divergência das taxas de inflação entre os países, que se acelerou após 2009. A heterogeneidade das estruturas produtivas dos países acentuou-se, podendo-se perceber desindustrialização em alguns setores e países. A inserção da UE no comércio internacional sofreu reveses com a apreciação prolongada do euro em relação ao dólar e a concorrência chinesa, e o comércio intrarregional polarizou os resultados da balança comercial.

4 O euro, em circulação desde 2002, é um marco na integração europeia e faz parte do cotidiano dos estados-membros da UE, sendo utilizado para satisfação das necessidades. Atualmente é a segunda moeda mais importante do mundo, constituindo um exemplo único de cooperação monetária sólida e em grande escala em países soberanos.

As economias que adotaram o euro nunca preencheram as pré-condições estabelecidas, e o discurso das propriedades endógenas de convergência da moeda única foi mera persuasão à população ibérica e mediterrânea. O mundo real comportou-se de modo diferente do que “previam” os economistas. A convergência das taxas de juros, entre 1998 e 2007, de países com estruturas de produção, comércio exterior e financeira heterogêneas, aprofundou a divergência dos resultados fiscais e de balanço de pagamentos entre norte e sul da UE-12. As reformas estruturais só ocorreram na Alemanha; nos demais países, defrontaram-se com resistências políticas e sociais, e a impossibilidade de implementá-las acentuou divergências nos salários, custos de produção e produtividade entre o norte e o sul, aprofundando a polarização de seus resultados e elevando a dívida externa dos países do sul (MIRANDA, 2014).

Diante desse contexto, as políticas de emprego e as políticas sociais tornam-se prioridade na Europa, buscando o aumento e a melhoria da qualidade dos empregos, bem como o combate à exclusão e a promoção da inserção social e da igualdade de oportunidades. Desde a década de 1990, a União Europeia tem sido palco de diversas transformações sociopolíticas e econômicas que afetam os diferentes sistemas de proteção social, tanto nacionais como supranacionais, dando início à configuração do que pode ser chamado de “nova geração” de políticas sociais, caracterizadas pelo *workfare* e denominadas como “ativas” ou “de ativação”. Tais políticas fazem parte do processo de desestruturação de um modelo de provisão estatal denominado como Estado-providência⁵, visando à construção de um novo modelo de regulação estatal, partidário de uma racionalidade de retribuição expressa na obrigatoriedade de participação dos cidadãos em medidas de ativação direcionadas ao mercado de trabalho (MOSER, 2011).

5 A expressão “Estado-Providência” é de origem francesa e se equivale ao conceito de “Welfare State” britânico, que se traduz para a Língua Portuguesa em “Estado de Bem-Estar”; no Brasil, autores utilizam o termo “Estado Social”, a exemplo de Boschetti (2003). Este conceito político de Estado-Providência veio substituir o conceito de Estado Liberal. Utiliza-se, neste capítulo, o termo “Estado-Providência” por ser a forma mais utilizada na literatura ao tratar da União Europeia.

2 AS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO EUROPEU: WORKFARE, ATIVAÇÃO E COESÃO SOCIAL

O Estado-Providência passivo, a partir das decisões do Consenso de Washington, demonstrou-se inadequado às demandas atuais, reclamando uma postura ativa diante das necessidades. Cria-se, assim, a ideia do *workfare* e, ainda, das políticas ativas, as quais são destacadas na Europa a partir da década de 1990 e tornam-se enfáticas na agenda política da UE e nas políticas de emprego e luta contra a pobreza nos estados-membros. Uma vez que tais situações passaram a ser vistas além do ponto de vista econômico e tornaram-se desafiadoras, a coesão social foi inserida como ponto-chave no contexto europeu.

A UE, integrada aos espaços internacionais, principalmente àqueles de onde emanam modelos, também adotou os ditames do Consenso de Washington⁶, o qual teve grande peso na conformação das políticas nacionais. Essa reunião, cujas conclusões foram denominadas “Consenso”, estabeleceu as causas da crise latino-americana que são básica e resumidamente duas: o excessivo crescimento do Estado e o populismo econômico. A partir dessa avaliação, as reformas no curto prazo deveriam combater esse populismo e buscar o equilíbrio fiscal e a estabilização, e, a médio prazo, adotar uma estratégia de crescimento baseada na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional e na promoção das exportações (BRESSER-PEREIRA, 1991).

A força desses ideais difundidos e impostos por instituições financeiras multilaterais foram, para Santos (2000, p. 33), “transformados numa ortodoxia planetária” e tomaram proporção mundial através das chamadas políticas de ajustamento estrutural. Na Europa, no domínio social, acarretaram o fim

6 Para Bresser-Pereira (1991, p. 5), “O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen).”

do Estado-providência passivo e sua passagem para um Estado-providência ativo, bem como a transição do *welfare* para o *workfare*, configurando-se uma reforma no modelo de proteção social, além de decretar a privatização da segurança social e a redução das responsabilidades do Estado em relação às medidas compensatórias e às políticas sociais destinadas à diminuição das formas extremadas de vulnerabilidade e exclusão social.

Não há uma única, nem melhor definição do conceito de *workfare*, o qual geralmente vem relacionado ao atendimento social em troca do trabalho, segundo Moser (2011). As medidas de ativação, com todas suas contrariedades, aparecem neste debate como uma das diversas maneiras de viabilizar o *workfare*, sendo aqui compreendidas como uma nova abordagem de políticas sociais, principalmente no caso europeu. Compreendendo-os como uma nova abordagem das políticas públicas, Hespánha (2004, apud MOSER, p. 73) destaca os objetivos da ativação entre os quais estão “o combate à dependência do Estado, a promoção da autossuficiência, a responsabilização dos assistidos pela sua situação e a garantia de reserva de mão de obra”. A realização desses objetivos, segundo Moser (2011, p. 73), “traduz-se em uma concepção diferente das políticas sociais, assentada mais nas obrigações que nos direitos dos cidadãos; condiciona o direito à proteção pela atitude (colaboração) do assistido; é mais normativa (indica o que deve ser feito) e instrutiva (controla o que foi feito)”, além de assentar-se em pactos individualmente contratualizados.

Com base na ideia de que um Estado-Providência ativo deve garantir aos mais pobres a possibilidade de um trabalho, a manutenção de uma estrutura familiar estável e a frequência regular à escola, a crise do modelo até então utilizado apresenta uma dimensão moral e social, já que “em um Estado-Providência ativo, a participação no mercado de trabalho é vista como indissociável do processo de inserção social na sociedade moderna” (MOSER, 2011, p. 70).

As políticas sociais precisam superar as práticas compensatórias voltadas aos desempregados, tidas como políticas passivas, e propor novas

ações, visando manter os trabalhadores em atividade, através da criação de novos empregos, independentemente de sua natureza, do aumento da empregabilidade dos desempregados e da atribuição a eles de ocupações úteis.

A transição de medidas passivas para medidas ativas faz parte das recomendações da UE aos estados-membros, com o intuito de que eles aumentem significativamente o quantitativo de pessoas que se beneficiam dessas medidas destinadas a melhorar sua empregabilidade. As medidas de ativação adotadas especificamente no campo das políticas sociais defendem que os formatos tradicionais de ação social estão e devem ser questionados, principalmente ao atentar para o fato que concessões monetárias ou benefícios auferidos, mesmo que na forma de direito do cidadão não sejam suficientes no combate à situações de exclusão social. Nesse sentido, Pedroso (2011) afirma:

Uma das marcas fundamentais da nova geração de políticas sociais [...] é o facto de incluir uma forte componente de políticas sociais activas. Activas porque se baseiam na ideia de que não é possível promover a verdadeira inclusão das pessoas em risco ou em situação de exclusão se esta não passar pela sua efectiva integração em instâncias fulcrais de participação na vida social como o campo da empregabilidade (p. 11).

Diante de um cenário socioeconômico desfavorável, culminante com a escassez de oferta de empregos, o desemprego passou a ser considerado um fenômeno que apresenta resistência às políticas sociais e econômicas tradicionais. No ano de 1997, a UE divulga as propostas da chamada Estratégia Europeia para o Emprego (EEE)⁷, nas quais as medidas de ativação desempenham papel fundamental, visto que tais propostas partem de uma crítica aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento, isto é, se fundam a partir dos apontamentos dos defeitos das políticas passivas.

7 A EEE atualmente faz parte da estratégia de crescimento Europa 2020 e é implementada através do Semestre Europeu, um processo anual que promove a estreita cooperação entre os países da UE e as instituições europeias.

A implementação da EEE conta com o apoio do Comitê do Emprego e possui atualmente quatro etapas: as diretrizes para o emprego, que estabelecem as prioridades e metas comuns para as políticas de emprego propostas pela Comissão; o relatório conjunto sobre o emprego, que se assenta numa avaliação da situação do emprego na Europa, na execução das diretrizes para o emprego e na avaliação do painel dos principais indicadores sociais e de emprego; os programas nacionais de reforma, apresentados pelos governos nacionais e analisados pela Comissão; e os relatórios por país, que analisam a política econômica do estados-membros e formulam recomendações.

Nos anos seguintes à EEE, as questões referentes à quantidade, à qualidade e ao acesso ao emprego continuam em pauta devido ao agravamento de suas precariedades, conforme dados fornecidos pela Comissão Europeia, incentivando o debate acerca das temáticas, como as reuniões do Conselho da União Europeia, conhecidas como a Cimeira de Lisboa⁸ e a Cimeira de Nice⁹, ocorridas ao longo do ano 2000. Essas temáticas, para Moser (2011, p. 71) “se tornaram marcos na adoção de novas estratégias no enfrentamento ao desemprego, à pobreza e à exclusão na Europa”.

De modo recente, no ano de 2013, a Comissão Europeia lança uma publicação relacionada ao emprego e a assuntos gerais, que apresenta como título e temática “Compreender as políticas da União Europeia”, abordando questionamentos básicos como o porquê da necessidade de intervenção da UE e de que maneira são postas em prática as políticas no âmbito da UE. De acordo com o referido documento, a Europa baseia-se:

8 A Cimeira de Lisboa (Portugal) constituiu-se em uma reunião extraordinária, realizada pelo Conselho Europeu nos dias 23 e 24 de março de 2000, a fim de acordar num novo objetivo estratégico para a União tendo em vista reforçar o emprego, a reforma econômica e a coesão social no âmbito de uma economia baseada no conhecimento.

9 A Cimeira de Nice (França), realizada em dezembro de 2000, deu seguimento as estratégias da Cimeira de Lisboa, definindo “interacção dinâmica entre a política económica, a política social e a política de emprego como o cerne da nova agenda social da União Europeia, num reconhecimento óbvio da necessidade de fazer evoluir o modelo social europeu” (CALEIRAS, 2004, p. 9, apud MOSER, 2011, p. 71).

[...] na noção de economia social de mercado. O pleno emprego, o progresso social, a inclusão social, a proteção social, a solidariedade e a coesão social fazem parte dos objetivos prioritários do Tratado da UE. Com efeito, nos termos do Tratado, a UE deve ter em conta os objetivos de atingir um nível elevado de emprego, de garantir uma proteção social adequada e de lutar contra a exclusão social quando define e põe em prática todas as suas políticas (União Europeia, 2013, p. 3).

Nesse sentido, tal documento corrobora os apontamentos efetuados em relação à ênfase dada às medidas de ativação. Percebe-se que, ao abordar temáticas como inclusão social, pontua-se a questão do desemprego, atentando para o fato de que cerca de 10% dos europeus que estão em idade de trabalhar, constituintes da população economicamente ativa, vivem em agregados familiares, nos quais nenhum de seus membros trabalha. Talvez este não seja o momento de expor outras variáveis, mas o fato é que elas sequer foram cogitadas ou relacionadas à situação de pobreza. No âmbito da Proteção social, as explicações apontam que tais sistemas de proteção foram criados na UE “para gerir os riscos com desemprego, problemas de saúde, invalidez, situações familiares difíceis, velhice, etc.” (União Europeia, 2013, p. 5), enfatizando-se mais uma vez a importância ofertada ao emprego.

As políticas são postas em prática por meio de instrumentos de intervenção, jurídicos e financeiros. Como instrumental de intervenção, foi criado o Semestre Europeu, que possibilita a análise das políticas econômicas dos Estados-Membros e a adoção de recomendações específicas condizentes com cada país, em grande parte relacionadas ao emprego, proteção social e à inclusão, antes da elaboração de seus orçamentos e aprovação em parlamento. Em relação aos instrumentais jurídicos, destaca-se a legislação relativa à livre circulação de trabalhadores no âmbito da EU, a regulamentação da segurança social, a legislação que assegura os mínimos relativos à saúde e à segurança no trabalho, e a legislação laboral. Por fim, no que concerne aos instrumentos financeiros, destaca-se o

Fundo Social Europeu (FSE)¹⁰, que objetiva reduzir as desigualdades em matéria de prosperidade e de nível de vida entre regiões e países da EU, e o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG), que realiza intervenções em caso de despedimentos superiores a 500 trabalhadores por motivos relacionados à globalização.

O documento aponta que a UE tem por base a noção de economia social de mercado, a qual foi enfatizada em trabalho concluído em 2006 pelo Centro Internacional de Pesquisa e Informação sobre Economia Pública, Social e Cooperativa (CIRIEC), que consiste num estudo sobre a situação da economia social na UE e em cada estado-membro. Conforme essa publicação, para os países europeus, em termos de atividade, a economia social está historicamente ligada às associações e cooperativas de base comunitária, que constituem a sua sustentação e servem de base à formação do conceito moderno de economia social.

Apesar de apontar para três grupos de países¹¹, em que o termo e o conceito diferem, a definição de trabalho de economia social sugerida pelo relatório refere-se a um:

Conjunto de empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, criadas para servir as necessidades dos seus associados através do mercado, fornecendo bens e serviços, incluindo seguros e financiamentos, e em que a distribuição pelos sócios de eventuais lucros ou excedentes realizados,

10 O FSE, criado no ano de 1957, vinha representando aproximadamente 10% do orçamento anual da EU, promovendo o financiamento de dezenas de milhares de projetos. Seus recursos são repartidos entre todos os países e regiões, visando em especial os que apresentam desenvolvimento econômico menos avançado.

11 Os resultados da investigação identificam três grupos de países. Países com a maior aceitação do conceito de economia social: França, Itália, Portugal, Espanha, Bélgica, Irlanda e Suécia sendo que tanto na França como na Espanha, a economia social é reconhecida na legislação. Países com um nível médio de aceitação do conceito de economia social: Chipre, Dinamarca, Finlândia, Grécia, Luxemburgo, Letónia, Malta, Polónia e Reino Unido onde o conceito coexiste com outros, como o setor de atividades sem fins lucrativos, de voluntariado e as empresas sociais; no Reino Unido, o conceito de economia social é pouco reconhecido e na Polónia trata-se de um conceito muito recente. E países com pouco ou nenhum reconhecimento do conceito de economia social: grupo composto por países que aderiram à UE no último alargamento e países germânicos (Áustria, República Checa, Estónia, Alemanha, Hungria, Lituânia, Países Baixos e Eslovénia), onde o conceito é pouco conhecido ou ainda incipiente, ao contrário dos conceitos setores de organizações sem fins lucrativos, voluntariado e organizações não governamentais, que têm um maior nível de reconhecimento (COMITÉ ECONÓMICO SOCIAL EUROPEU, 2007).

assim como a tomada de decisões, não estão directamente ligadas ao capital ou às cotizações dos seus associados, correspondendo um voto a cada um deles. A economia social também inclui empresas privadas organizadas formalmente, com autonomia de decisão e liberdade de filiação, que prestam serviços de “não mercado” a agregados familiares e cujos eventuais excedentes realizados não podem ser apropriados pelos agentes económicos que as criam, controlam ou financiam (COMITÊ ECONÔMICO SOCIAL EUROPEU, 2007 p. 09).

Ao lançar foco na economia social de mercado, a UE busca incentivar a solidariedade entre as pessoas e estabelecer um modo alternativo de participação do cidadão nas atividades económicas. Além disso, a Comissão Europeia desenvolve uma série de medidas com a finalidade de auxiliar pessoas desempregadas e incentivar os intervenientes em nível nacional, regional e local, como a rede EURES¹², a iniciativa Juventude em Movimento, a plataforma europeia contra a pobreza e a exclusão social, a Agenda para novas competências e empregos e o Pacote do emprego.

O emprego não existe pura e simplesmente para certas categorias da população, a não ser que essas pessoas melhorem a sua situação perante os mercados de trabalho, o que raramente está ao seu alcance sem qualquer ajuda. Porém, a melhoria desejável da sua situação só é possível se o Estado desenvolver outras políticas distintas das políticas clássicas de garantia de rendimentos (políticas indenizatórias), políticas que ajudem verdadeiramente as pessoas a (re)inserir-se na sociedade. Este é precisamente o objectivo da nova geração de políticas sociais: ajudar as pessoas a se inserirem socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em actividades socialmente reconhecidas. Inserção passou a ser uma palavra-chave (HESPANHA, 2008, p. 05).

12 A EURES constitui-se em uma rede de cooperação entre a Comissão Europeia e os serviços públicos de emprego de todos os Estados-Membros, bem como a Islândia, o Liechtenstein, a Noruega e a Suíça. Mantém um sítio web onde disponibiliza as vagas de empregos e os currículos de candidatos interessados, contanto com conselheiros habilitados para prestar assistência em matéria de recrutamento.

De acordo com Moser (2001, p. 71), a “luta contra o desemprego e a exclusão deixou de ser vista apenas como um problema de equilíbrio econômico. Passou a ser vista também como um desafio no combate dos fatores de risco da coesão social”. A coesão social a partir de então tornou-se o foco de atenção das políticas europeias, mas vale recordar que sempre esteve presente no ideário europeu:

[...] a União Europeia foi pioneira na identificação desse elemento e na atenção especial que a ele dispensou. É válido dizer que na sua primeira etapa, a partir do Tratado de Roma em 1957, o avanço do processo de integração teve por base o pressuposto de que a liberalização dos intercâmbios econômicos levaria a importantes melhoras no bem-estar geral e à redução das diferenças regionais. Houve, entretanto, em determinado momento, o convencimento de que se requeriam políticas ativas, a fim de diminuir as diferenças regionais, levando à criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975). Posteriormente, a Ata Única Europeia (1985) destacou a necessidade da “Coesão Econômica e Social”, que se converteu em um objetivo da União, em 1992, com a criação do Fundo Social Europeu, e passou a ser considerada, após o Tratado de Maastrich, um eixo da política comunitária (SOJO 2007, p. 14).

O conceito de coesão social não apresenta uma definição única. Comumente sua definição propõe evocar um anseio da população diante de um cenário de globalização e de transformações sociais, que geralmente vem associada à ideia de fragmentação e à perda de laços estáveis. Nesse sentido, a ideia de coesão social vem de maneira oposta aos resultados apresentados por esse cenário, a exemplo da excessiva racionalização econômica e da tendência de individualização e de enfraquecimento do que é público. No caso da UE, apresenta-se como uma concepção reabsorvida por outras de gênero aproximado, como inclusão social, equidade e bem-estar, a ser expressada “em um conjunto amplo de políticas e indicadores orientados para diminuir a lacuna de rendas e garantir maior acesso ao emprego, à educação e aos serviços de saúde” (SOJO, 2007, p. 23).

No caso específico das sociedades europeias, a ideia de coesão social pode estar remetida ao próprio entendimento acerca do que seria cidadania. Possivelmente, sua própria tradição de cidadania, considerando os direitos sociais, apresentava como algo posto a existência de uma relação intrínseca entre a inclusão social e a provisão de mecanismos de integração e pertencimento à sociedade, traduzida, nesse caso, como a inserção dos cidadãos no mercado de trabalho. Nesse sentido, inclusão social e pertencimento à sociedade ou igualdade e pertencimento são as bases sobre as quais uma política de coesão social tem evoluído.

De modo recente, a UE toma a coesão social não apenas como embasamento para as distintas políticas sociais e assume tal proposta como uma finalidade em si. Dessa forma, no ano de 2014, a Comissão Europeia realiza o lançamento da Política de Coesão como a principal política de investimento da UE. Direcionada a todo seu território, visa apoiar a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento e o desenvolvimento sustentável e a melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Contando com investimentos próprios, a maior parte do financiamento da Política de Coesão concentra-se nas regiões e países de menor desenvolvimento, buscando dessa maneira “ajudá-los” a recuperar o seu atraso em relação aos demais e a reduzir as diferenças econômicas, sociais e territoriais existentes da EU, classificando as regiões como mais desenvolvidas, de transição e menos desenvolvidas. Para tanto, dispõe de fundos principais: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo de Coesão, cada um com suas prioridades temáticas.

Por meio da Política de Coesão, a Comissão Europeia busca trabalhar em parceria com estados-membros e regiões na elaboração de acordos de parceria, identificando as prioridades de investimento e necessidades de desenvolvimento de cada um, porém focando na criação de empregos, apoio a empresas, investimento em inovação e transporte. Dessa forma,

almeja a introdução de regras comuns simplificadas e maior ênfase nos resultados, visando assim à concretização dos objetivos da Europa 2020.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sistematização dos temas abordados neste capítulo, referentes ao *workfare*, às medidas de ativação e à coesão social, bem como o estudo de suas críticas e distintas concepções, possibilitam algumas considerações acerca da chamada nova geração de políticas sociais.

Percebe-se que na Europa, desde a década de 1990 até os dias atuais, as políticas sociais vêm sendo desenvolvidas com base na perspectiva do *workfare* e de medidas de ativação. No entanto, nunca são de fato políticas puras, nem de um modelo nem de outro, fazendo apenas referências a eles. Essas referências acabam impulsionando uma lógica que vem imbricada de conteúdos morais e culturais, orientando e incentivando ações disciplinadoras que valorizam a empregabilidade como um atributo individual.

Na Europa, o emprego, ultrapassando o ambiente econômico e propulsor de crescimento, passou a ser tratado como “a solução para todos os problemas”, sendo creditado a ele a única possibilidade de inclusão social. O enfoque na economia social de mercado busca “conscientizar” a população das dificuldades econômicas e incentivar o modo de vida e trabalho solidário, como alternativa diante da desresponsabilização da UE. A política de Coesão Social europeia insere as políticas de ativação de modo organizado, sistematizado e de certa forma discreto, colocando mais uma vez a responsabilidade da UE na criação, qualificação do emprego e suscitando como responsabilidade dos cidadãos trabalhar, parceria esta que para os europeus corresponde ao desenvolvimento.

Em sua crítica às políticas sociais clássicas, Hespanha (2008) aponta como ponto-chave das políticas de ativação a inserção, que seria a finalidade e o emprego para o alcance do objetivo principal das políticas sociais,

constituindo uma espécie de condição para a inclusão, uma concepção que tem adquirido adeptos e influenciado políticas e programas em diversos países, lançando traços também no Brasil, por meio de programas de transferência de renda não universais, sujeitos a condicionalidades.

A transição de uma lógica de *welfare* para *workfare* não se apresenta de forma clara, lançando dúvidas quanto a sua essência direcionar-se a uma relação de reciprocidade entre Estado e cidadãos, assim vista da ótica dos direitos deles, ou se corresponde a uma otimização da capacidade do trabalho, como forma de contribuição ao Estado, além de proporcionar maior quantitativo de mão de obra e redução dos custos laborais, satisfazendo de fato as necessidades do mercado e não da população. Percebe-se ainda a inexistência de atenção àqueles que “não se enquadram” no mundo do trabalho e que poderão ver-se tolhidos da proteção social.

Demonstra-se ser este um momento oportuno de debate sobre as políticas sociais clássicas e as políticas de ativação, em que, tendo como base as iniciativas e repercussões advindas dos estados-membros europeus, seja possível discutir, avaliar e propor medidas que se moldem às condições socioeconômicas e culturais de cada país.

REFERÊNCIAS

BOSCHETTI, I. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: UnB, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A crise da América Latina: Consenso de Washigton ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA, v. 21, n. 1, abr. 1991. p. 3-23.

CAROLO, D. F. da S. Novas políticas sociais e complexidades em trono da equidade: um desafio para a teoria social. **E-cadernos CES** [Online], fev. 2008. Disponível em: <<http://eces.revues.org/1470>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comprender as Políticas da União Europeia: Emprego e Assuntos sociais**. Luxemburgo, 2013. Disponível em: <http://europa.eu/pol/index_pt.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Uma introdução à Política de Coesão da UE para 2014-2020.** Disponível em: <http://europa.eu/pol/index_pt.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. **Europa sem fronteiras: o espaço Schengen.** Disponível em: <http://europa.eu/pol/index_pt.htm>. Acesso em: 1º nov. 2016.

COMITÊ ECONÔMICO SOCIAL EUROPEU. **A economia social na União Europeia.** Bruxelas, 2007. Disponível em: <www.eeesc.europa.eu/ressources/docs/eeesc-2007-11-pt-pdf>. Acesso em: 1º nov. 2016.

HESPANHA, P. Políticas sociais: novas abordagens, novos desafios/Direitos Sociais, Movimentos e Políticas Sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 39, n. 1, 2008. p. 5-15.

MIRANDA, J. C. Três ensaios sobre a integração europeia. In.: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014. p. 553-594.

MOSER, L. A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: Workfare e medidas de ativação. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011. p. 68-77.

SOJO, A. (Org.). **Coesão social: Inclusão e sentido de pertencer na América Latina e Caribe (síntese).** Chile, 2007. Disponível em: <repositorio.cepal.org>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SOUSA, W. O processo político de criação da moeda europeia. In.: **Texto para discussão 2189.** Brasília: IPEA, 2016. 47 p.

PARTE II

CARACTERÍSTICAS E MANIFESTAÇÕES DO MODELO BRASILEIRO – ALGUMAS REFLEXÕES

A INOVAÇÃO E O FORTALECIMENTO DOS ENCADEAMENTOS PRODUTIVOS NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL

Aline Barbosa Dias Engelmann

Felipe Ghisleni Freitas

1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento histórico das forças produtivas tem resultado em uma capacidade sempre crescente de as sociedades produzirem excedentes sociais cada vez maiores (HUNT, 2013). Inúmeras vezes desenvolver-se é adequar o que se tem de melhor e utilizar potencializadores para promover uma melhor expansão, proporcionando acréscimo na economia.

Segundo Bresser-Pereira (2006, p. 1), o desenvolvimento econômico tende a ser automático na medida que, no sistema capitalista, o mercado envolve incentivos para o aumento do capital e desenvolvimento dos conhecimentos técnicos.

Para Bielschowsky (2014), o Brasil possui três frentes de expansão importantes: um grande mercado interno de consumo de massa, abundantes recursos naturais e perspectivas favoráveis quanto à infraestrutura. E essas frentes de expansão serão melhores utilizadas se forem potencializadas com a inovação e o fortalecimento dos encadeamentos produtivos.

O desenvolvimento é, portanto, um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista:

o estado e os mercados (BRESSER-PEREIRA, 2006). Logo, a inovação e o fortalecimento dos encadeamentos produtivos vêm para fortalecer as três frentes e auxiliar essas instituições fundamentais do sistema capitalista.

Tigre (2006, p. 13) define que a inovação tecnológica constitui uma ferramenta essencial para aumentar a produtividade das organizações, assim como para impulsionar o desenvolvimento econômico de regiões e países. Quanto ao restabelecimento de encadeamentos produtivos, o autor ainda afirma que é preciso fazer uma pesquisa fundamentada na matriz de insumo-produto, identificando as ligações das cadeias produtivas clássicas que enfraqueceram ou se perderam, bem como as que ainda têm um potencial de competitividade estabelecido.

Nesse contexto, a inovação e o fortalecimento dos encadeamentos produtivos se tornaram o tema central deste capítulo, que busca verificar o referencial teórico em torno do tema para sua melhor compreensão. Assim, esta pesquisa se restringe a uma pesquisa bibliográfica dos principais conceitos, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento nacional precisa ser alicerçado em pilares de sustentação, como a inovação e os encadeamentos produtivos.

2 A INOVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

O desenvolvimentismo é o sistema de ideias que transformam a sociedade e tem alguns tópicos principais: a indústria como maneira de combater a pobreza; a industrialização efetiva através da intervenção do estado, em que o Estado deve também planejar, definir, ampliar, ordenar e executar o desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2014).

O conceito de desenvolvimento tem ganhado algumas modificações em seu conteúdo nos últimos quarenta anos; inicialmente, esse termo denotava fenômenos estritamente econômicos, como o aumento da renda per capita; a partir de 1970, foram inseridos ao termo outros nomes, como

desenvolvimento sustentável ou desenvolvimento humano (PINHEIRO, 1990).

O desenvolvimento não deriva de um mero crescimento das atividades econômicas existentes, “mas reside em um processo qualitativo de transformação da estrutura produtiva no sentido de incorporar novos produtos e processos e agregar valor à produção por meio da intensificação do uso da informação e do conhecimento” (TIGRE, 2006, p. 13). É o que ocorre, segundo o mesmo autor, com vários países que estão conseguindo superar o subdesenvolvimento com investimentos em educação e tecnologia e também com a entrada bem-sucedida em setores mais inovadores e dinâmicos da economia mundial.

Tigre (2006, p. 13) entende ainda que:

O desenvolvimento depende essencialmente de transformações que gerem empregos, criem novas formas de organização, atendam a novas necessidades dos consumidores e melhorem a própria forma de viver. [...] Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente automático ou autossustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos.

Todavia, para que haja desenvolvimento é preciso que as instituições assegurem a ordem pública, o adequado funcionamento do mercado e um mercado que gere boas oportunidades para que os empresários possam e queiram investir e inovar (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, conforme Garcia e Madeira (2012, p. 22), “estes processos acarretam o aumento da produtividade das empresas e do sistema como um todo, além de ganhos obtidos na esfera organizacional, com isso, as economias externas são geradas e intensificadas”. E as inovações nos diferentes setores da economia seguem trajetórias tecnológicas distintas, que consistem em possíveis direções do desenvolvimento.

A inovação é, sem dúvida, um grande incentivo em larga escala, tanto para o desenvolvimento de organizações privadas quanto para impulsionar o desenvolvimento dos países. Para Pacheco (2010, p. 6),

Inovação é hoje uma parte importante da agenda pública e privada em praticamente todos os países industrializados ou nas economias emergentes. Seja como parte das políticas industriais ou com uma roupagem ainda mais ampla que essa, as políticas de apoio à inovação estão no cerne das ações de apoio à competitividade e à criação de melhores empregos.

Para Guimarães (2010, p. 20), ao Estado cabe o papel de coordenação e regulação, que pode ser exercido através de financiamentos e incentivos, e pode agir para atender a sua própria demanda ou à demanda de setores que prioriza, no quadro de uma política de desenvolvimento.

É por isso que “à medida que cresce a influência de tais ideias, a agenda governamental passa a incorporar a temática na forma de políticas públicas voltadas para reduzir o atraso tecnológico” (LACERDA, 2015, p. 2).

Não obstante, o processo de desenvolvimento também acontece em um plano macro, fundamentado em interações microeconômicas ocorrentes no interior de firmas, por meio de inovações e aperfeiçoamentos de rotinas, levando-as a uma melhor posição de mercado. Esse desenvolvimento é altamente influenciado pela cultura das pessoas e ou sociedade que estão ligadas ao desenvolvimento e proporcionam a inovação e o crescimento técnico através de incentivos.

Pode-se dizer que existe um processo de intercâmbio entre empresas e formas institucionais, pois enquanto as firmas se adaptam a regulações institucionais, desenvolvem comportamentos que modificam suas características. Assim, quando da inexistência ou insuficiência de inovações socioinstitucionais, o ritmo de crescimento da esfera produtiva é diretamente afetado negativamente (LOPES, 2013).

Portanto, evolução técnica e sua disseminação podem ser oriundas da inovação que ocorreu no interior das firmas, em paralelo com a revolução tecnológica e o padrão tecno-econômico em andamento, fundamentados nas rotinas mentais dos agentes que podem variar ou permanecer estáticos conforme as ocorrências. Essas novas formas estão submetidas a um método de escolha e adequação às condições socioeconômicas vigorantes, propiciam resultados expressivos de produtividade e invadem a sociedade, proporcionando melhores condições para a população.

3 FORTALECIMENTO DOS ENCADEAMENTOS PRODUTIVOS

O conceito de cadeia produtiva tem sido um dos temas de grande importância nas últimas décadas. Seu estudo permite a compreensão dos impactos que as ações internas e externas podem causar, assim como identificar as oportunidades e potencialidades (ZANELLA et al., 2016, p. 63).

Nesse sentido,

A contribuição de um setor para o crescimento da economia não se restringe ao seu próprio desempenho. Sua capacidade dinamizadora depende de seu poder de encadeamento produtivo. [...] setores com elevado efeito multiplicador ao longo da cadeia produtiva podem aquecer a demanda por outros bens, caso os efeitos para trás sejam importantes, e/ou podem contribuir para o crescimento da economia fornecendo insumos para diversos outros setores, caso os efeitos “para frente” (CASTILHO, 2011, p. 41).

Segundo Bielschowsky (2014), fortalecer os encadeamentos produtivos é tão importante quanto reestruturar aqueles que por algum motivo foram danificados. Há ainda necessidade de identificar os gargalos da ineficiência dessas cadeias produtivas, sendo importante verificar as políticas

públicas e tecnológicas para a capacitação dos encadeamentos produtivos (VIEIRA et al., 2001).

Segundo Chenery et al. (1986), a maior parte da demanda por produtos manufaturados são oriundas do próprio setor, assim encadeamentos produtivos são relevantes para diversificação na produção de bens intermediários. Logo, a cadeia de valor de um bem acaba sendo formada com a produção de bens intermediários, por meio de outros bens intermediários, o que se justifica pelo fato de não existir em sua totalidade uma relação direta entre um bem primário e o bem final.

Chenery et al. (1986) vão além em sua contribuição, ao afirmar que o aumento da renda per capita sofre influência direta da produção de bens intermediários, que necessitam de uma combinação de insumos no processo produtivo, e por setores como o agrícola, que utilizam uma gama significativa de produtos manufaturados.

Em contraponto, Magacho (2010) afirma que o enfraquecimento de encadeamentos produtivos afeta a habilidade natural da indústria em produzir internamente meios para o crescimento. Assim, a indústria dependeria cada vez mais dos mercados externos, através do comércio exterior, de investimento estatal em infraestrutura e incentivo ao consumo.

Segundo Marconi (2011), a dependência de mercados externos levaria à substituição da oferta de insumos nacionais por estrangeiros, o que poderia afetar diretamente o encadeamento produtivo, visto que a produção de um único bem pode representar somente que o produto final seja a montagem de componentes importados em sua totalidade, levando a indústria a fabricar produtos com menor valor agregado, oriundos de uma indústria de montagem.

No Brasil, a exportação de bens primários, sem muita tecnologia agregada, ainda ocupa papel importante na cadeia de valor. Embora exista um vasto campo comercial de produtos transformados a partir de minerais, pedras preciosas e produtos naturais ou industrializados a partir de alimentos e seus derivados, o Brasil não aproveita em sua plenitude seu potencial,

como fazem países já industrializados como o Japão, que fatura muito na indústria de joias com base no ouro, diamantes e outras pedras preciosas contrabandeadas ou compradas do próprio Brasil e de países da África.

Com uma reestruturação produtiva e o dinamismo das inovações tecnológicas nos tempos atuais, as demandas de tecnologia por parte dos componentes da cadeia podem apresentar sinergia, neutralidade ou conflitos, por esta razão que os centros de P&D consideram importante o exame completo da cadeia produtiva, ponderando as demandas de todos os seus componentes na definição da estratégia tecnológica a ser adotada (SIMIONI et al., 2007).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira pontual, observa-se que a inovação vem sendo em larga escala propulsora de desenvolvimento em vários setores dos países. Inovar é buscar novas alternativas para modificar o cenário existente, seja em produtos ou processos, ou como já mencionado, no desenvolvimento dos países.

Segundo os autores mencionados neste capítulo, o desenvolvimento é um conjunto de transformações que acarretam modificações na estrutura dos países, com o emprego de novas tecnologias, melhorando a produção, a renda, a inserção do país no mercado internacional.

Outro fator importante que foi diagnosticado é o fortalecimento dos encadeamentos produtivos e também a recuperação daqueles que estão fragilizados; nesse sentido, é preciso intervenção do governo quanto a políticas que auxiliem o fortalecimento dessas cadeias, que, por sua vez, perderam a competitividade e força para atuar no mercado globalizado. Todavia, não perderam sua importância para o desenvolvimento do Brasil.

Esses dois fatores, se bem aproveitados, poderão propiciar desenvolvimento para o país, porém é preciso que exista um adequado planejamento das políticas de desenvolvimento do país, para que os fatores possam ser eficientes em todos os setores da economia.

REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, R. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). Brasília: IPEA, 2014.

BRESSER-PEREIRA, L, C. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Texto para discussão 157 EESP/FGV, 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1726>>. Acesso em: 25 maio 2016.

CASTILHO, R. M. **Encadeamentos produtivos das atividades exportadoras na América Latina: o caso dos setores industriais no Brasil**. 2011. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/08672.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2016.

CHENERY, H.; SHERMAN, R.; MOSHE, S. **Industrialization and growth**. Oxford University Press, published for the World Bank, 1986. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.466.9761&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GARCIA, R.; MADEIRA, P. Uma avaliação da difusão de práticas de gestão da produção entre pequenas empresas em sistemas locais de produção. **Production**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 20-30, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65132013000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 mar. 2016.

GUIMARÃES, T. de J. **Instituições e empresas no processo de geração de inovações: um estudo de caso da Natura**. 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/posgraduacao/pped/defesas/14-terezinha_de_Jesus_Guimares.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2016.

HUNT, E, K; LAUTZENHEISER, M. **História do pensamento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LACERDA, N. et al. Parques tecnológicos: entre inovação e renda imobiliária no contexto da cidade do Recife. **Caderno Metropolitano**, São Paulo, v. 17, n. 34, nov. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3402>>. Acesso em: 17 abr. 2016.

LOPES, H. C. Instituições e crescimento econômico: os modelos teóricos de Thorstein Veblen e Douglass North. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 4, p. 619-637, 2013.

MAGACHO, G. R. Desarticulação das Cadeias Produtivas no Brasil: Impacto sobre a Geração de Emprego e a Renda (1995-2008). **Boletim NEIT – Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia**, n. 15, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://www3.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/BoletimNeit/Boletim-NEIT_151.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

MARCONI, N.; ROCHA, M. **Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de câmbio**. Texto para discussão n. 1681, IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1681.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

PACHECO, C. A. **Desafios da inovação. Incentivos para inovação: o que falta ao Brasil**. [S.l.]: IEDI, 2010. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/20100211_inovacao.pdf>. Acesso em: 21 maio 2016.

PINHEIRO, M. M. S. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 1990. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2016.

SIMIONI, F. J. Análise diagnóstica e prospectiva de cadeias produtivas: uma abordagem estratégica para o desenvolvimento. In: **XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2007, Londrina. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/800>>. Acesso em: 21 jun. 2016.

TIGRE, P. B. **Gestão da inovação: a economia da tecnologia do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

VIEIRA, R. de C. M. T. et al. (Ed.). **Cadeias Produtivas no Brasil: Análise da Competitividade**. Brasília: EMPRAPA, 2001. Disponível em: <<http://livimagens.sct.embrapa.br/amostras/00075020.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

ZANELLA, C. et al. Competitividade em cadeias produtivas: uma análise bibliométrica a partir dos periódicos CAPES. **Qualitas**, Paraíba, v. 17, n. 1, jan./mar. 2016. Disponível em: <[http://dx.doi.org/10.18391/ req.v17i1.2587](http://dx.doi.org/10.18391/req.v17i1.2587)>. Acesso em: 28 jun. 2016.

DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL

Ana Carla França Ribas Zanini

Cleoci Werle Rockenbach

1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como ponto de partida a análise de Cláudio Salvador Dedecca sobre o tema Redução da Desigualdade e Seus Desafios, um dos capítulos do livro *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2014.

A explanação de Dedecca (2014) explora a redução da desigualdade de renda das famílias brasileiras ocorrida entre 1999 e 2011. Nos primeiros anos deste período, associada à recuperação da economia brasileira, houve a valorização do salário-mínimo, a geração de empregos formais e a difusão do Programa Bolsa Família (PBF), por meio do qual ocorre a transferência direta de renda para as famílias mais pobres, resultando na elevação de sua renda per capita. Conforme demonstra o autor, nesse período o incremento da renda dos 20% das famílias do estrato mais baixo foi maior que o dos 10% das famílias de maior renda, sendo este um dos fatores que contribuiu para a redução da desigualdade. Contudo, embora a geração de postos de trabalho formais tenha aumentado, “a taxa de desemprego das famílias em extrema pobreza cresceu” (DEDECÇA, 2010, p. 184), e observou-se redução da renda proveniente do trabalho na renda total das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Embora indicadores de renda, consumo, condições de vida e acesso à educação tenham apresentado redução no período analisado, o patamar de desigualdade ainda é muito elevado no país, requerendo, segundo a avaliação de Dedecca (2014, p. 472), “esforço em termos de crescimento e mobilização da política pública”, a fim de alcançar melhores níveis, mais próximos daqueles encontrados nos países desenvolvidos.

2 AS CAUSAS E A SUPERAÇÃO DA DESIGUALDADE E DA POBREZA

As diferenças entre os indivíduos de uma mesma sociedade – sexo, etnia, idade, profissão etc. – são inerentes ao mundo humano e fazem parte da diversidade. Barros (2005) esclarece que elas são da ordem das essências e não podem ser evitadas com a ação humana; portanto, sempre existirão. Essas diferenças, contudo, podem ser tratadas com igualdade ou com desigualdade, concedendo privilégios ou restrições a um ou a outro indivíduo, independentemente de serem iguais ou não. “O contraste entre *igualdade* e *desigualdade* refere-se quase sempre não a um aspecto ‘essencial’, mas a uma ‘circunstância’ associada a uma forma de tratamento” (BARROS, 2005, p. 345, grifos do autor).

O autor argumenta que entre igualdade e diferença coloca-se uma oposição por “contrariedade”, que é do âmbito das essências. Já a oposição entre igualdade e desigualdade é do âmbito das “contradições”, que são sempre circunstanciais. “As contradições são geradas no interior de um processo, tem uma história, aparecem num determinado momento ou situação [...]” (BARROS, 2005, p. 346). As desigualdades, por serem circunstanciais, são reversíveis, ou seja, ocorrendo mudanças de estado podem ser reduzidas ou eliminadas. Assim, conforme o autor, a diferença entre os indivíduos é um aspecto a ser considerado, enquanto a desigualdade é um aspecto a ser superado.

As três grandes esferas da desigualdade que predominam nas relações sociais são a riqueza, o poder e o prestígio. Para Barros (2005, p. 349), a desigualdade relativa à riqueza admite tanto reversibilidade como gradações entre seus extremos. No Brasil, as desigualdades relativas à riqueza tornam-se assunto de fundamental relevância devido à enorme discrepância existente entre o estrato mais rico e o mais pobre da população, e pela presença marcante da face mais perversa desta desigualdade: a pobreza e as condições sub-humanas em que vivem muitas famílias do estrato de menor renda.

O documento *Pobreza e Desigualdade no Brasil* (UNESCO, 2003, p. 18) aponta que “a América Latina é a região mais desigual do mundo, sendo que 5% da população de maior renda detém 25% do PIB e 30% da população de menor renda só possui 7,6%”. Os aspectos mais cruéis da desigualdade são a pobreza e a exclusão social, cuja pauperização submete um grande contingente de pessoas a viver em condições de grande precariedade, tornando-se um grave problema para toda a sociedade.

A fim de compreender as causas das desigualdades, o posicionamento de Narloch (2015) demonstra que algumas características tipicamente brasileiras, das quais nos orgulhamos, contribuem para a concentração de renda e aumento da desigualdade. Uma delas é o livre mercado, a liberdade, da qual ninguém quer abrir mão e que, no entanto, gera concentração de renda. Segundo o autor, quando um grande contingente de pessoas escolhe comprar um bem ou contratar um serviço em detrimento de outro está contribuindo para a concentração de renda, pois o serviço ou bem escolhido acumulará mais renda, gerando desigualdade. Isto é, o livre mercado cria desigualdades, não porque os capitalistas são exploradores ou opressores, mas porque cada um tem liberdade para escolher como gastar o próprio dinheiro.

Outro fator que explica a desigualdade no Brasil é a sua enorme diversidade, uma mistura de inúmeros povos e culturas em um território muito vasto. São exemplos disso os povos indígenas que vivem na Amazônia e que não possuem renda formal e os imigrantes europeus donos de

grandes empresas. (NARLOCH, 2015). Grupos tão diversos, num mesmo território, elevam os índices de desigualdade. Entre esses dois extremos, o autor destaca que doze das quinze cidades mais igualitárias do Brasil são gaúchas, de origem alemã. O que torna a desigualdade muito pequena nessas cidades é a semelhança entre os cidadãos, já que quase todos têm a mesma cultura e o mesmo nível de educação. Narloch (2015) entende que não são as políticas públicas ou a taxação sobre as fortunas que promoveram a igualdade nessas cidades, mas principalmente a homogeneidade da população. Assim como as maiores desigualdades são encontradas principalmente nas grandes cidades, onde se reúnem grupos populacionais muito diferentes entre si.

O nível educacional foi ressaltado por Narloch (2015) como um potente fator de desigualdade, pois quanto maior a escolarização e a qualificação, maiores são as oportunidades de emprego e maior é a remuneração. No que se refere ao aspecto educação como componente importante da desigualdade, Pizzio (2008) faz menção às correntes teóricas que atribuem a desigualdade às diferenças de acesso às oportunidades para o desenvolvimento das capacidades de cada indivíduo. Nesse sentido, a igualdade de condições é uma “estratégia de combate às desigualdades socialmente produzidas” (PIZZIO, 2008, p. 81) e mais especificamente o acesso à educação, pois a diferença de anos de estudo reflete diretamente na desigualdade de renda. “Cerca de 28% das pessoas que possuem 15 anos ou mais de estudo auferem rendimentos superiores a 10 salários-mínimos. Já na parcela que possui entre 11 e 14 anos de estudo, somente 3,8% atingem essa faixa de rendimento, com 10 anos ou menos de estudo, o percentual assume valores abaixo de 1%” (PIZZIO, 2008, p. 82). Portanto, mais anos de estudo significa possibilidade de remuneração mais elevada.

Outro aspecto, entre os vários componentes que contribuem para o aumento das desigualdades de renda no Brasil, refere-se aos salários, às aposentadorias e pensões dos funcionários públicos. Medeiros e Souza (2013, p. 19) realizaram estudo para medir a contribuição do gasto público para a

desigualdade de renda no Brasil. Os autores mencionam que “a remuneração do funcionalismo e a Previdência Social são [...] as duas maiores fontes de fluxos estatais”. Os salários dos funcionários públicos contribuem para o aumento da desigualdade, pois, em geral, o teto está acima dos salários pagos pelo setor privado. E as aposentadorias e pensões do funcionalismo público são provenientes de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que possuem regras diferenciadas do regime do setor privado, o Regime Geral da Previdência Social (RGPS). Enquanto o RGPS possui um piso e um teto salarial, tanto para a contribuição quanto para o pagamento dos benefícios, o RPPS tem um piso, mas paga aposentadorias e pensões que excedem esse teto, sendo, portanto, um fator promotor de desigualdade. Segundo Medeiros e Souza (2013, p. 19), “estas duas fontes de rendimento – diferencial salarial e previdenciário – transferem valores elevados para clientelas muito diminutas”. No entendimento dos autores, o “Estado contribui para uma grande proporção da desigualdade no Brasil. Cerca de um terço da desigualdade total pode ser diretamente relacionada às transferências e aos pagamentos feitos pelo Estado aos indivíduos e às famílias” (p. 21). A constatação dos autores é de que a contribuição do Estado para a desigualdade é bem maior que a contribuição do setor privado, pois o mercado de trabalho privado responde por mais de 60% da renda disponível, enquanto os salários e benefícios dos funcionários públicos são muito mais concentrados.

Analisando os efeitos da Previdência Social para a contribuição da desigualdade, Medeiros e Souza (2013, p. 24) entendem que:

A desagregação entre as aposentadorias e pensões dos setores público e privado, contudo, confirma o alto grau de heterogeneidade do sistema. Na prática, o Sistema Previdenciário brasileiro está estratificado em pelo menos três grupos. No nível mais baixo, há uma massa de aposentadorias e pensões iguais ao salário-mínimo, altamente subsidiadas e pagas a antigos trabalhadores rurais ou urbanos que viveram mais ou menos à margem do mercado de trabalho formal. No meio, há os aposentados do setor privado e a

parcela dos servidores públicos inativos cujos benefícios são menores ou iguais ao teto legal do RGPS. No topo, há alguns poucos funcionários públicos cujas aposentadorias e pensões excedem – e muito, em alguns casos – o teto do RGPS. O grupo dos funcionários públicos cujas aposentadorias e pensões excedem o teto representa menos de 5% dos beneficiários, mas se apropria de quase 20% dos recursos distribuídos pela Previdência.

Detalhando o papel do Estado na amplificação das desigualdades, os autores argumentam que as vagas de trabalho do setor público destinam-se a profissionais mais instruídos e mais qualificados que a média dos trabalhadores em geral, sendo também melhores remunerados. Nesse quadro têm grande contribuição a força e o poder de barganha dos sindicatos que representam esses trabalhadores, que conseguem negociar aumentos salariais e concessão de benefícios maiores que os do setor privado. Os servidores públicos constituem categorias ocupacionais numerosas e com um único empregador, o que contribui para a constituição de sindicatos bem organizados, atuantes e com forte poder de barganha.

No seu estudo, Medeiros e Souza (2013) constatam também que nem todas as transferências monetárias do Estado são concentradoras de renda. Os programas da Assistência Social focalizados na diminuição da pobreza efetivamente contribuem para a redução das desigualdades, mas seu impacto é muito limitado, uma vez que representam apenas 1% da renda líquida nacional. Para os autores, “os tão celebrados pilares do sistema brasileiro de combate à pobreza – o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada – funcionam muito bem, mas são apenas uma gota de redistribuição em meio a um mar de ações estatais regressivas” (p. 26). Eles concluem que:

[...] o resultado final é um sistema de proteção social altamente estratificado. Em um extremo, uma grande quantidade de famílias pobres só pode contar com os poucos recursos distribuídos pela Assistência Social ou, no máximo, com benefícios equiparados ao salário-mínimo para os idosos ou portadores de deficiência.

No outro extremo, uns números reduzidos de servidores públicos muito bem pagos durante sua vida ativa desfrutam ainda de um sistema previdenciário mais (MEDEIROS, SOUZA, 2013, p. 27).

Vendo o problema sob outra perspectiva, Dedecca (2014) afirma que a redução das desigualdades no Brasil está estreitamente relacionada ao crescimento econômico e às características que ele assume. Nos anos de 2001 a 2004, a recuperação da economia brasileira aumentou os níveis de rendimento do trabalho nos diversos estratos, decorrente da política de valorização do salário-mínimo e da geração de novos empregos formais. Ao mesmo tempo, o governo federal implantou o Programa Bolsa Família, realizando transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza. Essa política pública, associada ao aumento da oferta de emprego, promoveu o aumento da renda corrente das famílias mais pobres.

O autor aponta o crescimento econômico, a geração de empregos formais, a inflação baixa, a balança comercial superavitária e as políticas públicas de transferência de renda como fatores favoráveis à redução das desigualdades e elevação dos níveis de renda dos diversos estratos da população que ocorreram em um ambiente macroeconômico estável. Ainda segundo o autor, “a continuidade do movimento de redução da desigualdade depende do bom desempenho da economia e da sua capacidade em dinamizar o mercado” (DEDECCA, 2014, p. 475), o que traz como consequência direta o aumento da oferta de emprego e indiretamente amplia a capacidade do governo de financiar as políticas sociais. Outro fator apontado pelo autor, importante no movimento de redução das desigualdades e que favoreceu a preservação do poder de compra das famílias do estrato mais baixo, na década de 2000, foi a dinâmica da inflação, que nesse período se manteve no patamar de um dígito.

Quanto às políticas públicas e aos programas de transferência de renda, Dedecca (2014) atribui grande importância a essas iniciativas governamentais, destacando a difusão do Programa Bolsa Família como responsável

pela elevação da renda corrente das famílias mais pobres. Asserburg e Gaiger (2007), no entanto, afirmam que o êxito desses programas depende de ações que possibilitem aos beneficiários a atuação como agentes na recuperação da sua dignidade, que se encontra fragilizada devido à exposição sistemática à carência, ao desemprego e à instabilidade de renda. Atrelada a tais programas, deve-se criar oportunidade de vivência de experiências positivas de participação, reconhecimento e desenvolvimento de capacidades que possibilitem a geração de renda por conta própria e, assim, a superação por si mesma da situação de pobreza e melhoria de suas condições de vida.

Outro autor que trata sobre a redução das desigualdades é Mercadante (2003), que, como Dedecca, menciona o crescimento econômico e o controle inflacionário como importantes para alcançar este escopo, mas acrescenta que não são suficientes para alterar os determinantes da pobreza e da desigualdade, sendo necessária a realização de mudanças estruturais. Entre as mudanças necessárias, ele cita o fortalecimento da democracia, engajando a sociedade na discussão sobre as políticas públicas e na participação da vida pública, quebrando a “lógica patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro” (MERCADANTE, 2003, p. 46). A segunda estratégia, segundo o autor, é tratar o problema da inclusão social como prioridade, desenvolvendo ações visando: promover melhores condições de vida a um grande contingente de cidadãos brasileiros que “sobrevivem em condições de extrema precariedade, sem acesso aos bens e serviços essenciais a uma vida minimamente digna” (p. 47); promover o acesso e proteção ao trabalho formal; e a universalização dos serviços e direitos sociais. A terceira ação é o fortalecimento do mercado interno, tornando-o capaz de incorporar os excluídos e transformá-los em produtores, consumidores e cidadãos.

Entre as políticas que podem acelerar a construção de um modelo econômico mais igualitário, Mercadante (2003) menciona: a recuperação do salário-mínimo; a incorporação no sistema previdenciário dos trabalhadores do setor informal; a reforma agrária; a reforma urbana, ampliando

o acesso da população de baixa renda à propriedade imobiliária; e a educação. No quesito educação, o autor afirma que:

[...] as deficiências quantitativas e qualitativas do sistema educacional constituem um dos principais problemas estruturais do país e um dos fatores que favorecem a concentração de renda e contribuem para a perpetuação das fortes desigualdades que caracterizam a sociedade brasileira (MERCADANTE, 2003, p. 50).

Mercadante (2003), assim como Dedecca (2014), acentua que o modelo econômico concentrador e excludente é um dos principais fatores promotores de desigualdade, porém acrescenta que há outros agravantes como o “caráter regressivo do sistema tributário e a apropriação privada dos recursos públicos pelos grupos que controlam ou se beneficiam do poder político” (p. 39). Enquanto Dedecca atribui quase exclusivamente ao modelo econômico capitalista a causa das enormes desigualdades em nosso país, Mercadante, Narloch, Medeiros e Souza acrescentam em suas análises outros fatores que, segundo eles, são mais determinantes na concentração de renda e aumento da desigualdade. Assim também as ações para redução da desigualdade, que para Dedecca (2014) se concentram na retomada do crescimento econômico, para Mercadante (2003) abrangem um leque maior de ações governamentais.

No mesmo viés de Mercadante, Asseburg e Gaiger (2007, p. 505) argumentam que o crescimento econômico por si mesmo não gera redução das desigualdades e nivelamentos de renda, afirmando que “a desigualdade não é funcional ao desenvolvimento econômico e tampouco um traço inerente à modernização”, sendo a pobreza e a desigualdade inclusive desfavoráveis ao crescimento econômico. A fim de produzir efeitos significativos na redução das desigualdades são necessários outros meios, não apenas políticas macroeconômicas. Os autores indicam que o crescimento econômico não é um empecilho à redução das desigualdades, mas por si só não produz distribuição de renda e redução da pobreza.

Como meio para promover a desconcentração de renda, Asseburg e Gaiger (2007, p. 507) indicam a necessidade de adotar medidas de ativação econômica dos setores menos favorecidos, promovendo “o protagonismo dos pobres como requisito para que as políticas em seu favor sejam sustentáveis e duráveis”, com incentivos para pequenas unidades produtivas formar uma base produtiva dinâmica capaz de gerar novos postos de trabalho, promovendo a inclusão no mercado produtivo. As experiências de economia solidária são uma iniciativa capaz de propiciar esse protagonismo, através da reunião de pessoas por meio de práticas participativas, de cooperação e autogestão. Os empreendimentos solidários de geração de renda têm por princípio o fortalecimento da capacidade de ação das camadas mais pobres e “eliminam a divisão entre trabalhadores e meios de produção, e entre produção e apropriação dos frutos do trabalho” (ASSEBURG; GAIGER, 2007, p. 509), presentes na lógica de produção capitalista.

No sentido de encontrar estratégias eficazes para a redução da desigualdade, Medeiros (2003), em vez de realizar estudo sobre a pobreza, põe-se a estudar o outro extremo da desigualdade, os ricos, por ser uma elite que tem grande poder de influência nas decisões do Estado e, por isso, forte impacto sobre o destino das massas da população. O autor constata que o crescimento da economia, nos níveis em que vem ocorrendo nas últimas décadas, mesmo havendo razoável distribuição entre a população, não é suficiente para reduzir expressivamente a pobreza. Análises realizadas pelo autor o levaram a concluir que:

[...] a afirmação de que a sociedade brasileira é extremamente desigual deve ser mais bem qualificada. O que realmente ocorre é que a população brasileira é segmentada entre uma grande massa relativamente homogênea em torno da pobreza e uma pequena, porém muito rica elite (MEDEIROS, 2003, p. 31).

Nesse cenário, a estratégia de redução da desigualdade que produziria efeitos significativos e imediatos seria a adoção de medidas redistributivas

de renda, “transferindo recursos dos mais ricos aos mais pobres, pelo menos até o nível necessário para que a pobreza seja erradicada” (MEDEIROS, p. 35).

Olhando a questão da pobreza e da desigualdade sob o prisma do indivíduo ao invés do prisma estrutural ou conjuntural, reportamos a entrevista de Antonio Meneghetti¹ concedida à revista *Performance Líder*. O entrevistado, ao analisar as dificuldades individuais para a superação da pobreza, explicita que a discrepância entre ricos e pobres:

[...] depende de uma psicologia arraigada na infância, através da educação, que depois resulta em uma espécie de ‘preguiça’; o sujeito assume uma postura de ‘parasitar’ o afeto, o acolhimento. [...] Substancialmente, não se desenvolve nele uma reação a se tornar, a se qualificar, a amadurecer, a se aperfeiçoar, portanto, a colher os instrumentos de aprendizagem, de saber, de ofícios no trabalho. Em outras palavras ele não aprendeu a selecionar as oportunidades que podem ajudá-lo a ser autônomo em sentido econômico, e a base da liberdade é a autonomia econômica (MENEGETTI, 2010, p. 50).

Essa atitude de “parasita” é decorrente do tipo de educação tida na infância. Não tanto a educação do sistema formal, mas a educação dada pela família, pela sociedade, pelo sistema que, com sua cultura excessivamente assistencialista, favorece esse parasitismo, justificando e valorizando a pobreza. Considerando que a cultura sistêmica promove essa atitude, Meneghetti refere que a própria sociedade, o próprio sistema deve:

[...] começar a ensinar a responsabilidade, o sentido de dever, sobretudo em relação a si mesmo e, por consequência, também em relação aos outros, [...] É preciso começar uma indireta pedagogia

1 Antonio Meneghetti, eminente cientista e analista social, reconhecido e respeitado pela ONU, consultor do ECOSOC e conferencista da UNESCO, foi presidente da Associação Internacional de Ontopsicologia, ONG com status Consultivo Especial junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas. Em 2000 realiza um simpósio internacional junto a UNESCO. Realização de conferência na Conference Room I do Palácio de Vidro das Nações Unidas em 5 de janeiro de 2001. Em setembro de 2003 participou do painel “Governance and public administration” promovido pelo United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). Realização de conferência na UNESCO com o tema “Uma nova pedagogia para a sociedade futura”, em 30 de maio de 2006.

cultural, sem condenar. Temos que ajudar, pois cada um de nós também é o outro, e quando vejo um homem pobre, um homem doente, sinto-me tocado na minha humanidade e procuro auxiliar, procuro dar ao outro a minha cultura, a minha inteligência, se ele o permite (MENEGETTI, 2010a, p. 51).

O autor entende que, “além do enorme assistencialismo operado por todos os governos do mundo, a ideologia de uma democracia tem dado gratuitamente um direito que, ao invés disso, deve ser merecido pelas pessoas” (MENEGETTI, 2004, p. 93). Segundo ele, todos têm potencialmente os mesmos direitos, “mas antes de termos os benefícios, é preciso saber demonstrá-los historicamente” (p. 93).

De acordo com esse posicionamento, parte-se do pressuposto de que todo ser humano possui intrínseca a capacidade de superação das dificuldades com as quais se depara e tem potencialmente a possibilidade de autorrealização, segundo a medida de cada um. É certo que o ambiente social no qual o indivíduo nasce e se desenvolve lhe impõe limites, mas é igualmente certo que não inviabiliza o crescimento e a evolução da pessoa. Por mais adverso que seja o ambiente, o ser humano é dotado de capacidades que lhe permitem superar tais dificuldades. Uma semente jogada em terra fértil, com abundância de água se desenvolve frondosa e exuberante; se colocada em solo árido, rochoso, será menos vistosa, mas não perde seu potencial e, de algum modo, ele se manifesta e produz frutos. É um princípio da natureza, e negar esse princípio é considerar que alguns são melhores que os outros. É considerar que alguns não são capazes de manter-se por si próprios, por isso precisam ser mantidos pelo Estado, pela sociedade.

Em geral, as medidas apresentadas para a superação da pobreza são medidas assistencialistas, pois entendem que o Estado deve prover os meios para suprir as necessidades dos indivíduos em situação de pobreza. Sobre o assistencialismo, no entendimento de Meneghetti, trata-se de uma:

[...] forma de preferência em relação a todos aqueles que são sub-desenvolvidos, persiste como modelo de dar de comer sem ensinar como ganhar a comida, com isso se gratifica o infantilismo das massas. Hoje é suficiente ser pobre para ter o direito da garantia de muitas leis. [...] Com isso perdemos a *dialética do mérito*, a dinâmica do capaz. O pior disso tudo é o fato de gratificar o infantilismo do homem. Tal contexto de preferências em relação ao deficiente é um subverter os valores fundamentais da vida. Sustento que insistir no assistencialismo é um assassinio ideológico, moral e psicológico. Quanto mais me prostituo para ajudar o deficitário em vez de provocá-lo e ensiná-lo como se cresce, mais sou artífice da sua inferioridade (MENEGETTI, 2004, p. 94, grifo do autor).

O autor avalia que esse assistencialismo é “uma mentalidade que destrói o orgulho, a ambição e a necessidade ao primado de todos aqueles aos quais impomos a ajuda. Ajudar significa humilhar e dar exaltação gratuita a quem se considera superior: é uma ofensa ao orgulho primário da inteligência do homem” (MENEGETTI, 2004, p. 231). Para ele, trata-se de uma “forma de piedade que desonra a dignidade humana” (p. 96).

Em outra passagem, Meneghetti (2004, p. 210) é ainda mais firme quando afirma ter feito outra análise, na qual notou que todos os assistidos, “além de se tornarem estúpidos e necessitados, são sempre progressivamente mais pobres”. Os assistidos, segundo o autor, “tomam o dinheiro com irresponsabilidade, o consomem em pequenos vícios e pequenas curiosidades, e se tornam cada vez mais estúpidos e necessitados” (p. 210).

Uma vez que vivemos em sociedade, ela tem o dever de propiciar condições ao pleno desenvolvimento de seus indivíduos, o que se torna um direito deles. Mas o indivíduo também tem deveres com essa sociedade. Por exemplo, o dever de empenhar-se no desenvolvimento de si mesmo, através do estudo e aprimoramento de habilidades que preparam para o cumprimento de outro dever primordial, o autossustento. A provisão, a ajuda, sem a responsabilização, é uma forma perversa de manter o outro dependente e inferiorizado. Sobre os deveres, Meneghetti (2004, p. 49)

orienta que “além de compartilhar nossas riquezas, façamos com que aquele pobre compartilhe também dos nossos deveres de educação e de estudo. Se devemos dar o nosso bem-estar, é justo que paguem e respeitem as nossas leis de introdução no social”. Quanto ao aspecto da ajuda, May (1988, p. 17, p. 20) esclarece que “o processo de ajudar outras pessoas pode na verdade torná-las conformistas e tender à destruição da individualidade”. O autor chama a atenção para o fato de que o indivíduo possui potencialidades e características únicas, que são reprimidas e, por isso, deixam de ser vivenciadas pela pessoa. A repressão das potencialidades “levanta a questão da margem de liberdade do ser humano com respeito a suas potencialidades, uma margem onde reside a responsabilidade sobre si mesmo”. Os dois autores, além do compromisso da sociedade com a promoção do bem-estar dos seus indivíduos, ressaltam as capacidades e responsabilidade individual na construção desse bem-estar. Mas o aspecto mais importante abordado pelos autores é a liberdade do indivíduo, aliada à vontade. Sair da pobreza, garantir o autossustento é uma escolha e empenho pessoal; é a possibilidade de tornar-se autônomo e independente economicamente. A dependência das políticas do Estado torna o indivíduo subserviente, submisso e massa de manipulação deste mesmo Estado.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática das desigualdades e da pobreza é muito mais uma problemática do indivíduo do que decorrência de um modelo econômico. Com isso, não se pretende afirmar que o indivíduo se encontra em dificuldade exclusivamente porque não se esforçou o bastante. Entende-se que o pouco empenho é decorrente de um modelo cultural que valoriza e gratifica excessivamente a pobreza e, com isso, está matando o potencial humano, como refere Meneghetti (2004, p. 94): “está matando

a verdadeira alma do homem prometeico que potencialmente existe em cada homem”.

Como medida de superação da pobreza, muitos teóricos apontam as medidas distributivas de renda, de riqueza, como uma das ações a serem adotadas pelos governos. Quem produz a riqueza a ser distribuída é o sistema produtivo, o mercado, os capitalistas. Mas, afinal, quem é o sistema produtivo? São pessoas que se empenham ao máximo para ter melhores condições de vida, primeiro para si e, por consequência, também para os outros. O empreendedor ou o capitalista como pejorativamente denominam alguns, no entendimento de Meneghetti (2004, p. 95), “é o homem capaz de realizar o próprio potencial em função individual e em função do coletivo próximo. É um homem que alcança o mais gratificante para si mesmo através do útil para os outros”. É o operador que assume responsabilidades, corre riscos para abrir, manter e ampliar seu negócio, gerando centenas ou até milhares de empregos que possibilitam trabalho e renda para muitos. É o setor produtivo que não só proporciona possibilidade de trabalho, como também gera a riqueza, sem a qual não se poderia falar em medidas distributivas.

As medidas de combate à pobreza e redução da desigualdade de cunho assistencialista, como as políticas de redistribuição de renda, desconsideram esse potencial individual. Parece que consideram o indivíduo incapaz e o colocam numa situação de impotência. Se o Estado e a sociedade não proveem os meios de superação das condições sub-humanas de vida, o indivíduo está fadado a permanecer nessa situação. Em tempos idos, a riqueza era considerada uma graça divina; agora, é uma graça do Estado. No entanto, a crítica a essas medidas não significa dizer que se deve abandonar os menos favorecidos à própria sorte. Uma vez que é o próprio sistema, com a sua cultura social que incrementa a pobreza, é, sim, responsabilidade do sistema, dos governos e da sociedade adotar medidas para superá-la. Todavia, as medidas devem ser no sentido de uma nova pedagogia, como aponta Meneghetti (2004), ensinando

como se ganha a própria comida, estimulando o autodesenvolvimento. Ou como refere Pizzio (2008), facilitando o acesso às possibilidades de aprimoramento das capacidades individuais. Ou, ainda, como apontam Asseburg e Gaiger, oportunizando a vivência de experiências de desenvolvimento de capacidades que promovam a geração de renda e superação da situação de pobreza por si próprio. Com isso devolve-se a dignidade, o orgulho e a confiança em si mesmo, em vez de ficar esperando pela providência do Estado.

Empreender significa “determinar-se a realizar uma tarefa, realizar uma mudança de caráter voluntário, cujo resultado é primordialmente um ganho individual, [...] é uma jornada em busca do novo, uma vida construída pelas próprias capacidades” (CALDEIRA, 2009, p. 169). Temos inúmeros exemplos de homens que nasceram muito pobres e, com empenho e determinação, superaram essa situação inicial, alguns construindo grandes fortunas, outros com discreta economia que lhes garante viver com dignidade. Os pequenos e grandes exemplos são demonstrações de empreendedorismo e revelam que o ser humano não tem necessidade de assistencialismo ou de garantia de direitos, mas tem necessidade de apoio, incentivo e facilidades para investir o seu potencial. Essa é a mola do crescimento e do desenvolvimento econômico e social.

Em última instância, pode-se dizer que a situação de pobreza, de carência é decorrente da estruturação do sistema socioeconômico, mas no fim é o indivíduo que deve decidir e empenhar-se com vontade, como fazem os mais abastados, cabendo ao sistema a adoção de medidas que propiciem o fortalecimento da capacidade de ação dos indivíduos mais pobres, favorecendo-se a melhoria das suas condições de vida e o desenvolvimento social como um todo.

REFERÊNCIAS

- ASSEBURG, H. B.; e GAIGER, L. I. A Economia Solidária diante das Desigualdades. **Revista de Ciências Sociais**, 2007: p. 499-533.
- CALDEIRA, J. **História do Brasil com empreendedores**. São Paulo: Mameluco, 2009.
- DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade e seus desafios. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 469-511.
- MAY, R. **A descoberta do ser**. Rio de Janeiro: Rocco, 1988.
- MEDEIROS, M. **O que faz os Ricos ricos: um estudo sobre fatores que determinam a riqueza**. Tese de Doutorado, Brasília, 2003.
- MEDEIROS, M.; SOUZA, P. **Gasto público, tributos e desigualdade de renda no Brasil**. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2013.
- MENEGHETTI, A. **As raízes da pobreza**. Entrevista concedida à Revista Performance Líder. São Paulo: Ontopsicologica, jun. 2010.
- _____. **Sistema e personalidade**. Recanto Maestro: Ontopsicologica Editrice, 2004.
- MERCADANTE, A. Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica. In: WERTHEIN, J; NOLETO, M. J. **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Brasília: UNESCO, 2003. p. 37-51.
- NARLOCH, L. **Guia politicamente incorreto da economia brasileira**. São Paulo: Leya, 2015.
- PIZZIO, A. As políticas sociais de reconhecimento como elemento de redução das desigualdades sociais. **Revista Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 44, p. 80-86, 2008.

O MERCOSUL, O BRASIL E A FAIXA DE FRONTEIRA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Francisco Angst
Jorge Adalberto Schommer
Letiane Peccin Ristow
Micheli dos Santos*

1 INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um bloco econômico representativo na América Latina. Medeiros, Meunier e Cockles (2015) afirmam que, desde sua fundação, em 1991, o Bloco tem sido qualificado por seus mecanismos intergovernamentais e pelo processo de tomada de decisão fundado no consenso. Conforme Ventura (2005), desde sua implementação, pela assinatura do Tratado de Assunção, o Mercosul tem alternado sua história com momentos de progresso e estagnação.

O conjunto de processos de transformações institucionais, estratégicos e normativos induzidos pelo Mercosul configura-se em políticas regionais que visam ao desenvolvimento integrado do Cone Sul e de toda América Latina (MODOLO, 2015). Conforme Botto (2011), a partir de cinco políticas regionais – educação, ciência e tecnologia, produção e consumo sustentável, integração produtiva e assimetrias –, o Mercosul concebe um processo de harmonização de políticas desde o nacional ao regional, mais do que um processo de transferência do global ao regional. Sendo assim,

seus países mais desenvolvidos – Brasil e Argentina – seriam os que impõem suas políticas aos menores.

Assim, faz-se necessário conhecer a história do Mercosul ao longo dos seus 25 anos de constituição, recentemente completados. Para isso, parte-se do Tratado de Assunção, marco histórico de constituição do Mercado Comum do Sul, percorrendo-se cronologicamente seu processo evolutivo em determinados aspectos, tais como a constituição de sua estrutura e suas instituições, dentre elas o Parlamento do Mercosul, processo ocorrido ao longo de fases, segundo Hoffmann (2008). Cabe uma breve análise da relevância do Brasil perante a consolidação do Mercosul, no intuito de identificar seu papel enquanto membro desse conglomerado, averiguando quais as possibilidades e potencialidades dos países-membros para a estruturação de uma cadeia de produção regional que possa, além de integrar o Bloco, também proporcionar alavancagem ao desenvolvimento de seus países.

Nesse contexto, o que já foi percorrido pelos países-membros, o que foi realizado pelo Brasil, bem como sua responsabilidade perante o conjunto e à inserção sul rio-grandense, são conteúdos muito ricos para a elucidação de vitórias e fracassos ao longo desses 25 anos de integração. Por fim, esta revisão objetiva reconhecer o quanto já se avançou e o que é necessário progredir, pois aprender com o passado, avaliar o presente e trilhar caminhos para o futuro é fundamental para estabelecer novos rumos.

2 MERCOSUL: HISTÓRICO E CRONOLOGIA

O Mercosul surgiu como ferramenta para expansão dos mercados nacionais de seus países-membros, frente à globalização e ao processo de formação de blocos econômicos. Composto inicialmente por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, o Mercosul firmou seus propósitos, princípios e instrumentos no Tratado de Assunção, assinado em 26 de março de 1991, em Assunção, no Paraguai. No Brasil, este tratado foi legitimado

pelo Decreto Legislativo nº 197, de 25 de setembro de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

Anteriormente à assinatura do Tratado de Assunção, Argentina e Brasil voltavam suas perspectivas ao desenvolvimento regional, baseado em um modelo estruturalista intervencionista (BRICEÑO-RUIZ, 2011), pré-consenso liberal. Com a consolidação do processo de globalização, na década de 1990, é que a integração regional começou a ser vislumbrada como um plano de desenvolvimento pelo prisma da inserção internacional. Isso ocorreu devido ao fato de, na década de 1980, o Brasil e a Argentina começarem a enfrentar os efeitos da exaustão do modelo de desenvolvimento traçado em estratégias protecionistas, agravando-se as desigualdades sociais e o atraso econômico, aumentando as pressões causadas pelo endividamento externo (SARAIVA; BRICEÑO-RUIZ, 2009).

A partir de então, o Bloco convencionou atributos do “regionalismo aberto¹”, com ausência de uma agenda de “integração profunda” e de mecanismos para avançar na integração social e produtiva (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 259). Ainda assim, nos primeiros anos o Mercosul estava voltado quase que unicamente para questões comerciais (BRICEÑO-RUIZ, 2011), o que possibilitou a Hoffmann et al., (2008, p. 101) afirmar que “embora vise à integração dos mercados, o bloco não ultrapassou a condição de uma união aduaneira imperfeita”, apesar de ter progredido em outros panoramas que não o econômico-comercial.

Ao longo dos seus 25 anos, o Mercosul passou por fases distintas. Hoffmann et al. (2008), após análise de indicadores econômicos, políticos e sociais de integração, identificaram três fases:

A primeira pode ser chamada de fase de formação e compreende o período entre 1991 e 1997, durante o qual é constituída a estrutura

1 O termo “regionalismo aberto” foi definido pela CEPAL (1994), como: “[...] um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente”.

institucional do bloco. A ênfase é dada ao aspecto comercial do processo de integração, com a criação de órgãos destinados a tratar do tema. A segunda fase, que vai de 1998 a 2002, foi uma fase de crise, como um reflexo da crise econômica pela qual os países passavam. Uma terceira fase se delineia a partir de 2003, quando há uma retomada do processo de integração, coincidindo com uma renovação na política doméstica dos países, com governos mais alinhados com a esquerda chegando ao poder: no Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, na Argentina, Néstor Kirchner, e no Uruguai, Tabaré Vázquez (HOFFMANN et al., 2008, p. 103).

Todas as fases foram marcadas por restrições tanto do contexto interno como externo. A primeira fase, em 1991, combinou com o Plano Cavallo² na Argentina, que deu origem à lei de conversibilidade entre o peso e o dólar e engloba o período de estabilização da moeda brasileira, com o Plano Real, iniciado em 1994 (CURZEL, 2013).

Nesta fase inicial, segundo Hoffmann (2008), foram criados órgãos de base, com representação do executivo de cada país, tais como Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC), Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), Fórum Consultivo Econômico-Social (FCES) e a Secretaria Administrativa do Mercosul, além da criação de um sistema de solução de controvérsias do Mercosul. Tais órgãos foram fundamentais para a estruturação consultiva, deliberativa e normativa do bloco. Neste período foi notável, também, o fortalecimento da relação comercial intrabloco, passando de 13% em 1991 para 23% em 1997 do comércio entre estes países.

De acordo com Mallmamm e Marques (2013), na segunda fase (1998-2002) chegam ao poder forças políticas progressistas. Esse período culminou com a exaustão do modelo de abertura econômica adotado no início da década de 1990 e com violentos problemas sociais acompanhados de desdobramentos políticos e eleitorais. No cenário internacional, surgiram

2 O Plano Cavallo foi um pacote econômico de estabilização monetária na Argentina, coordenado pelo ministro da Economia Domingo Cavallo. O principal objetivo do plano era o combate à inflação.

preocupações estratégicas decorrentes dos atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, ocasionando uma conjuntura menos confiável e propícia a projetos liberais.

O período de 1998 a 2002 aponta para uma estagnação na relação do Bloco, grande parte devido à crise enfrentada por alguns países-membros; cabe destacar, entretanto, o avanço nas diretivas criadas neste período, sendo 51 normas entre os anos mencionados. Foi criado, nesta fase, o Foro de Consulta e Concertação Política, integrando funcionários da chancelaria dos estados-membros, com o objetivo de avançar em temas relativos à política comum. No âmbito econômico, esse período ficou caracterizado pela crise e redução de suas relações comerciais. Hoffmann (2008) destaca, nesse sentido, a desvalorização da moeda brasileira promovida em 1999, o que repercutiu negativamente na Argentina, que, como medida protetiva, ampliou algumas de suas tarifas acima da tarifa externa comum do Mercosul.

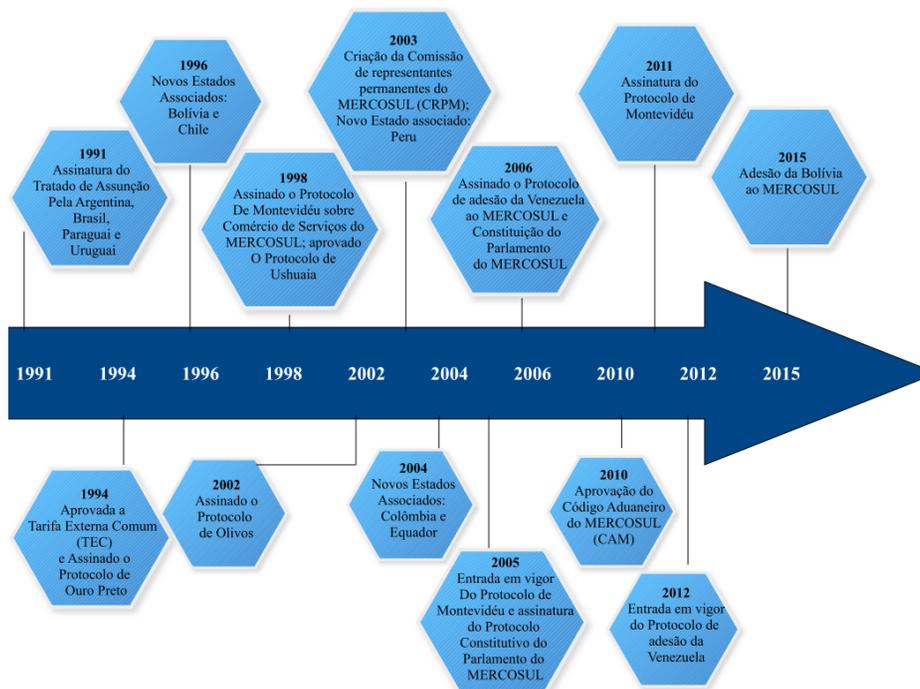
Na terceira fase houve um processo de revitalização. Foram estabelecidos avanços não apenas na relação comercial, mas os países-membros passaram a incluir em suas agendas discussões e instruções relativas a direitos humanos, democracia e questões sociais, e, em 2004, notadamente, foram criados, no âmbito da CMC, Fóruns Consultivos de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos. Percebe-se nisto uma expansão e preocupação em promover a participação das demais esferas federativas. Destaca-se ainda a criação do Fórum de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Para Hoffmann (2008), “O Focem tem caráter redistributivo e representa a disposição de Brasil e Argentina em arcar com certos custos da integração, uma vez que são os maiores contribuintes do fundo, mas recebem a menor parte dos recursos.”

Constituiu-se, neste período, o Parlamento do Mercosul, que teve sua primeira legislatura entre 2007 e 2010; todavia, ele possui função consultiva junto ao CPC e nenhuma competência legislativa. Também neste período estabelece-se o Instituto Mercosul de Formação (IMEF), com o objetivo

acadêmico para capacitação e especialização de funcionários públicos na temática da integração regional.

A terceira fase coincide com a recuperação da economia e do comércio mundiais, vindo a encerrar-se em 2008, com a crise internacional, que impôs ao Bloco incluir em sua agenda temas políticos e sociais. “Neste sentido, o Mercosul não é só comércio, mas um processo multifacetário no qual os elementos comerciais estão misturados com objetivos sociais, produtivos e, até mesmo, políticos”. (BRICEÑO-RUIZ, 2013, p. 275). A Figura 1 apresenta as principais etapas históricas na criação do Mercosul.

Figura 1: Etapas históricas do Mercosul



Fonte: Adaptado de Associação Industrial Portuguesa – AIP (2014).

Conforme se observa na Figura 1, esforços têm sido feitos para consolidar a integração política, econômica e social, tonificar os vínculos entre os cidadãos do Bloco e cooperar para melhorar a qualidade de vida,

embora, mesmo após 25 anos de existência, o Bloco não tenha conseguido realizar totalmente seu processo de integração, sendo identificado como uma união aduaneira imperfeita.

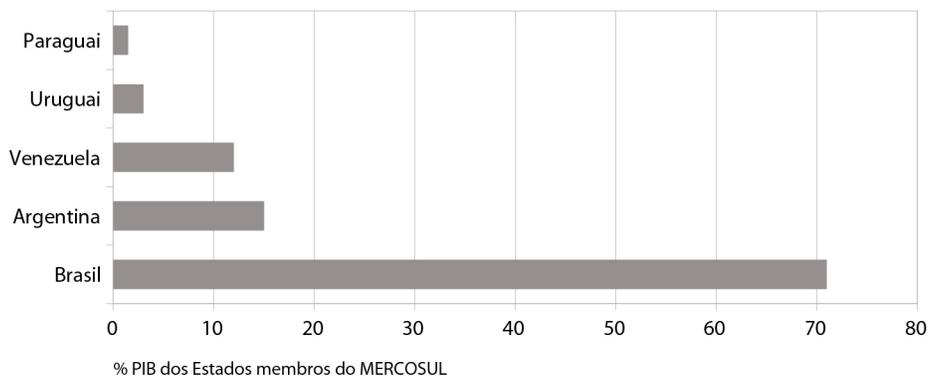
Para além da percepção de que o Mercosul ainda não atingiu completamente seu objetivo de integração, há que considerar-se, a partir do processo evolutivo mostrado na Figura 1, que se avançou em normativas, destacando-se a criação do Parlamento do Mercosul, como também a constante aceitação de inserção de novos parceiros comerciais, como os Estados Associados do Chile, Equador e Colômbia, para além da Bolívia que, recentemente, aderiu ao Bloco.

Após um apanhado geral sobre o Mercosul, analisa-se, na sequência, a importância do Brasil, enquanto maior economia do Bloco, na condução do processo de integração regional.

3 ANÁLISE DA INSERÇÃO BRASILEIRA E SUA RESPONSABILIDADE NO BLOCO

No contexto do Mercosul, o Brasil figura como principal país. Segundo a Associação Industrial Portuguesa (AIP, 2014), os países-membros possuem grandes assimetrias que envolvem tamanho territorial, questões culturais, geográficas e econômicas. A Figura 2 representa a participação econômica de cada país-membro, apontando a supremacia do Brasil comparado aos demais, o que fundamenta sua importância no Mercosul.

Segundo Moreira e Miranda (2012), na economia mundial o Mercosul situa-se como terceiro maior bloco econômico do mundo, atrás do NAFTA e da UE, com um PIB aproximado de US\$ 3,0 trilhões. Desse total, o Brasil participa com 71% (Figura 2). Isso pode resultar em problemas, uma vez que as economias mais fortes tendem a ter mais vantagens comerciais e econômicas, impondo-se naturalmente no mercado de outros países (AIP, 2014; MOREIRA; MIRANDA, 2012).

Figura 2: Produto Interno Bruto dos países-membros do Mercosul

Fonte: Adaptado de AIP, 2014.

A contribuição econômica brasileira é 15 vezes maior que a do Paraguai e Uruguai juntas, e o valor agregado das mercadorias exportadas pelo Brasil e Argentina é maior. Essa discrepância cria um superavit em favor dos países mais eminentes do grupo (MOREIRA; MIRANDA, 2012). Conforme o Tratado de Assunção (1991), no seu artigo 1º, que estabelece a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, esse predomínio econômico-financeiro do Brasil pode eclodir em favorecimentos, o que vai contra as condições do tratado.

Há que considerar-se que uma adequada política do Estado Brasileiro quanto à integração do Bloco e à potencialização das vantagens competitivas regionais pode promover a estruturação de cadeias produtivas e até mesmo a inserção do Bloco em cadeias já existentes, aos moldes do que já começava a ocorrer na Europa Ocidental na década de 50 e 60, como aponta Miranda (2014), através da complementaridade dos parques produtivos nacionais. Essa postura adotada pelo Brasil, que possui maior influência comercial e econômica no Bloco, poderia inserir o Bloco nas cadeias globais de produção de tecnologia e distribuição de bens e serviço, atendendo um comércio global e principalmente chinês já ávido pelas matérias-primas dos países do Mercosul, notadamente no Brasil.

O Brasil, de modo tímido, assimila não somente esse papel, mas a articulação e união do Bloco. Segundo Miranda (2014), tanto o Brasil quanto o Mercosul tem intensificado suas negociações com a União Europeia e mesmo com o grupo do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), que se torna potencial para o desenvolvimento através de *joint ventures* nas áreas de energias renováveis, fármacos, aeronáutica e informática. Nesse sentido, o Brasil tem interesse na promoção da maior integração física, produtiva e comercial da América do Sul como um todo.

De acordo com Moreira e Miranda (2012), a característica integradora faz do Brasil, no Mercosul, uma grande influência política e econômica, posicionamento a favor do multilateralismo para enfrentar a posição norte-americana e a tentativa de implementação da área de livre comércio das Américas.

Miranda (2014) afirma que o Brasil deve concentrar seus esforços na definição de uma agenda relevante com os agentes econômicos dos demais países-membros do Bloco, para a integração produtiva e comercial, tanto regional quanto internacional. Isso pode permitir uma maior integração regional com o fortalecimento dessas relações e uma melhor inserção no comércio global. Dessa forma o Brasil deve assumir seu papel e buscar agilizar o processo de liberalização comercial do Mercosul e deste sub-bloco com os demais países sul-americanos.

Para a AIP (2014), a complementaridade entre os estados-membros do Mercosul é reduzida e carece de uma intensificação em suas relações comerciais, para a qual se torna necessário incremento na especialização dos países integrantes, proporcionando, assim, por consequência, o desenvolvimento de cadeias de valor regionais. Nesse aspecto, segundo o relatório da AIP (2014), o Brasil, pelo nível de industrialização mais elevado e pela especialização, assume papel mais relevante na comunidade econômica regional, porém isso por si só não basta. Tudo isso depende

muito da intensificação das políticas e dos esforços de integração dos diferentes países que compõem o bloco.

Nas referências apresentadas, os autores convergem na percepção do papel proeminente do Brasil para a continuidade do processo de integração e fortalecimento do Bloco diante das relações comerciais no âmbito global. A riqueza de matéria-prima existente no Brasil e nos países do Mercosul já é visada pela China, para o atendimento de sua demanda interna, que se desenvolve em larga escala e começa a expandir-se para o resto do globo. A dimensão continental do território brasileiro e a rica diversidade cultural, de riquezas naturais, produtiva e estrutural, faz com que seja necessário identificar as especificidades e potencialidades das regiões que compõem o Estado Brasileiro, pois as características regionais são relevantes e devem ser levadas em consideração. Saber como esses estados-membros da República Federativa do Brasil estão inseridos no processo de integração através das ações locais torna-se um aspecto a ser amplamente explorado, para que o Mercosul alcance seus objetivos na continuidade do processo de integração.

4 FAIXA DE FRONTEIRA NO RIO GRANDE DO SUL

Devido às dimensões do território brasileiro e sua vasta área de fronteira é necessário estudar os aspectos regionais e sua importância para a integração do Mercado Comum do Sul.

A integração sul-americana inclui intrincado debate entre normas jurídicas e políticas públicas. O instrumento de integração de fronteiras demanda visão estratégica dos instrumentos legais disponíveis e empreende comprometimento entre países para arquitetar o desenvolvimento, a partir de critérios soberanos cooperativos. Por conseguinte, “a base normativa deve acompanhar a evolução dos acordos internacionais de forma

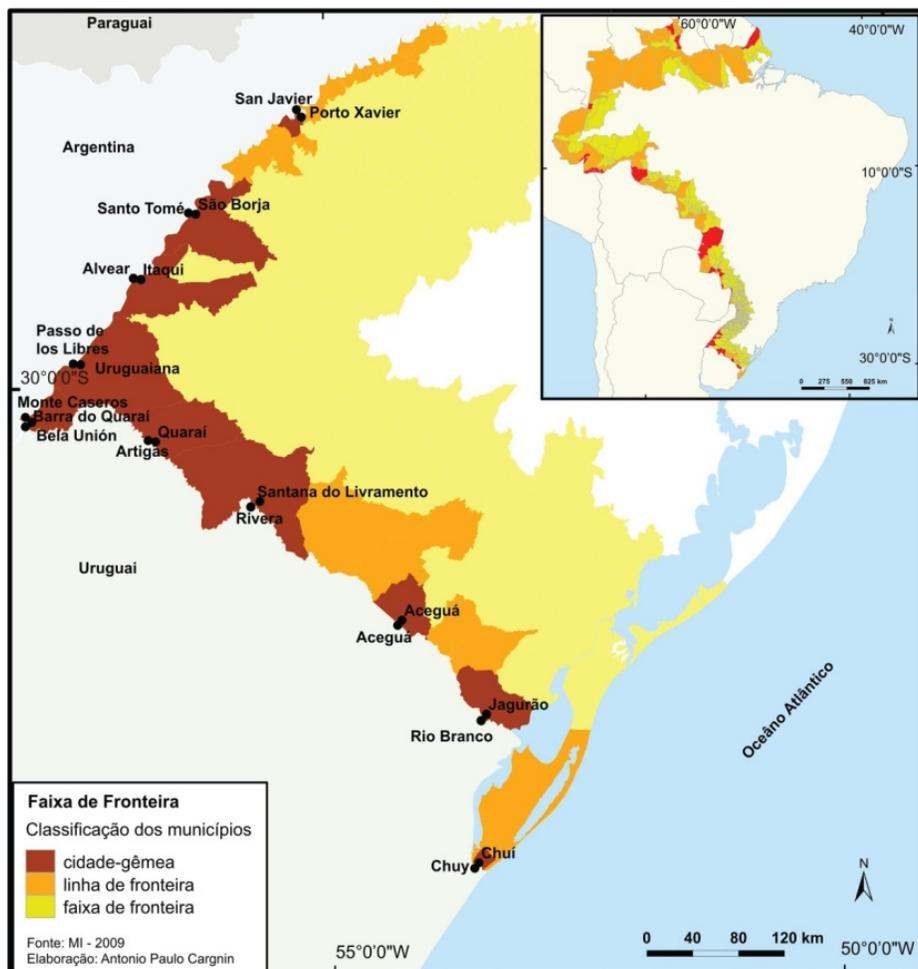
que a internalização dos compromissos firmados entre os Chefes de Estado consolide as bases do Mercosul” (FURTADO, 2011, p. 9).

Discutir assuntos na esfera do Mercosul requer o simultâneo diálogo sobre assuntos fronteiriços e regionais, pois é o empenho comum de poderes tanto locais como internacionais em superar as adversidades da aproximação que fará do Mercosul um sucesso ou uma frustração.

Na Constituição Federal Brasileira, o segundo parágrafo do art. 20 esclarece que a faixa de fronteira corresponde a uma área de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres. O Brasil ocupa um território de 8,5 milhões de km², sendo o quinto país do mundo em extensão territorial.

Em relação aos demais países que integram o Mercosul, o Brasil possui maior espaço de diálogo com outras nações, pois faz fronteira com dez países (FURTADO, 2011). Já o Rio Grande do Sul faz fronteira com Argentina e Uruguai.

No estado do Rio Grande do Sul, as faixas de fronteira correspondem a áreas que fazem divisa com a Argentina e o Uruguai, as quais, juntamente aos estados de Santa Catarina e Paraná, formam o Arco Sul do Brasil, conforme demonstrado na Figura 3.

Figura 3: Faixa de Fronteira no Brasil e no Rio Grande do Sul

Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2009.

Na Figura 3 observa-se a classificação dos municípios da faixa de fronteira, a qual é entendida da seguinte forma: municípios que fazem divisa com os países vizinhos são classificados como de “linha de fronteira”, e os que se unem diretamente com um ou mais vizinhos são chamados de “cidades-gêmeas”. O Estado do Rio Grande do Sul, devido a sua ocupação

e características, apresenta dez cidades-gêmeas, o maior número entre todos os estados brasileiros.

O Ministério da Integração Nacional estabeleceu o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e a lista de todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nessa condição. Essas informações constam da Portaria nº 125/2014, cujo art. 1º define:

Art. 1º Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semiconurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2014).

Segundo Cagnin (2014), no Rio Grande do Sul as intervenções do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) se restringiram aos instrumentos denominados de planos e programas nas escalas macrorregional e regional na região de Fronteira, pelo Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), que tem viabilizado projetos nas chamadas cidades-gêmeas, destinados à melhoria de infraestrutura, saneamento, urbanização, saúde e educação. As principais repercussões do Programa foram a criação do Fórum da Mesorregião da Metade Sul e da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, este último envolvendo o oeste de Santa Carina e do Paraná, surgindo disso a criação da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) e da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), cujo debate foi alimentado pelos fóruns regionais.

Ainda, segundo o mesmo autor, o Ministério de Integração Nacional (MI) tem promovido o debate sobre o desenvolvimento nas regiões através da realização sistemática de seminários, reuniões técnicas e formações e, também, promovendo o envolvimento dos demais órgãos e instituições

governamentais, estabelecendo parcerias entre os Governos Estaduais, Municipais, Fóruns das Mesorregiões citadas e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Nota-se que há uma demanda crescente pela definição de políticas públicas específicas para estes municípios fronteiriços, considerando que geralmente a divisão entre eles se dá por uma rua, tornando-os de extrema importância para a integração sul-americana.

Nesse sentido, o governo do estado do Rio Grande do Sul, através do Núcleo Regional de Integração da Faixa de Fronteira, elaborou o Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul (PDIF/RS), compreendendo um vasto processo de planejamento participativo e muitas instituições e atores, tanto governamentais quanto da sociedade civil, com o objetivo de articular o desenvolvimento econômico e social dos territórios de fronteira, diversificando a economia, fortalecendo as cadeias produtivas existentes e promovendo crescimento econômico com sustentabilidade ambiental e equidade social (RS, 2012).

Para além das preocupações com os aspectos econômicos e sociais, o PDIF/RS (2012) aponta para as questões referentes à infraestrutura como fundamental para o desenvolvimento, considerando que investimentos em estradas, ferrovias, pontes, aeroportos, redes de energia elétrica e conectividade são condições indispensáveis para o crescimento econômico, para a qualidade de vida e para sua maior integração, devendo ser priorizados, tanto pelo governo federal como pelos demais organismos multilaterais de investimentos voltados para a integração latino-americana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após fazer esta análise do contexto do Mercosul, sua constituição e histórico evolutivo, foi possível averiguar alguns aspectos do papel do

Brasil frente ao Bloco e, fundamentado nisso, partir para uma análise local, pela abordagem da importância do Rio Grande do Sul no processo de integração.

Se por um lado o Mercado Comum do Sul, em seus 25 anos de história, não atingiu sua integração plenamente, conforme alguns autores, por outro lado não é negado pela revisão de literatura que, em alguns momentos, houve progresso, principalmente no período inicial, entre 1991 e 1997, com a ênfase no aspecto comercial.

O Brasil figura nesse processo cercado de uma responsabilidade mais acentuada, tendo em vista tratar-se da economia mais relevante do Bloco, e por possuir um parque industrial mais consistente, são esses os aspectos apontados pelos autores. Conforme visto, o Brasil tem relevância no processo de fortalecimento da integração na medida em que tem mais condições de dar suporte aos menores países membros. Para além disso, tem potencial para impor-se comercialmente em conjunto com o bloco perante o mercado internacional.

As diversidades regionais de um país de dimensões continentais como o Brasil não podem ser esquecidas ou deixadas à margem do processo e, por esse motivo, foram abordados aspectos da integração do estado do Rio Grande do Sul e sua faixa de fronteira com a Argentina e o Uruguai. Foi possível apurar que tanto a União quanto os estados empreendem esforços para promover e consolidar a integração, tanto em aspectos estruturais quanto comerciais, políticos e sociais.

Apesar de sua tenra caminhada, em relação aos demais blocos econômicos existentes, percebe-se que a agenda do Mercosul têm conseguido dar passos importantes para a consolidação do bloco, tantointra como extra-Bloco. Esse processo torna-se fundamental para o fortalecimento e a continuidade da integração.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. O desenvolvimento do MERCOSUL: progressos e limitações. **Revista Espaço da Sophia**, Brasília, ano 5, nº 43, p. 63-79, 2011.

Associação Industrial Portuguesa (AIP). **BRASIL Integração regional no MERCOSUL e relacionamento com os países da CPLP**. Disponível em: <http://www.aip.pt/irj/go/km/docs/site-manager/www_aip_pt/documentos/internacionalizacao/internacionalizacao/informacao/Lusofonia%20Econ%C3%B3mica/4%20-%20BRASIL,%20MERCOSUL%20-%20CPLP.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BOTTO, M. Qué nos enseñan los 20 años del Mercosur? **Nueva Sociedad**, 232, p. 17-25, 2011.

_____. **El Mercosur, ¿para qué sirve?** Claves para el debate sobre los alcances de la Integración. Buenos Aires: FLACSO/CTA, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas Constitucionais n os 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas Constitucionais de Revisão n os 1 a 6/1994.35 Ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

_____. Ministério dos Transportes. CD-ROM. **Banco de Informações dos Transportes**. Brasília, 2011

_____. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece o conceito de cidades-gêmeas nacionais, os critérios adotados para essa definição e lista todas as cidades brasileiras por estado que se enquadram nesta condição. Seção 1. Diário Oficial da União, 24 mar. 2014.

BRICEÑO R. J. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. In: BRICEÑO RUIZ, José (Org.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Teseo, p. 121-162, 2011.

_____. A contribuição do Mercosul no debate sobre o modelo de integração no novo contexto do regionalismo latino-americano. In: MALLMANN, M. I.; RESENDE, E. S. A. (Org.). **Mercosul 21 anos: maioridade ou imaturidade?** Curitiba: Appris, p. 253-298, 2013.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CURZEL, R. As vicissitudes dos luxos comerciais nas diferentes fases do Mercosul. In: MALLMANN, M. I.; RESENDE, E. S. A. (Org.). **Mercosul 21 anos: maioria ou imaturidade?** Curitiba: Appris, p. 61-93, 2013.

FURTADO, R. S. **As fronteiras no âmbito do Mercosul:** apontamentos sobre a formação da agenda política de integração fronteiriça. In: Univ. Rel. Int., Brasília, v. 9, n. 1, p. 371-381, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/viewFile/1368/1344>>. Acesso em: jun. 2016.

HOFFMAN, A.; COUTINHO, M.; KFURI, R. Indicadores e análise multidimensional da integração no Cone Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 98-116, jul./dez. 2008.

MALLMANN, M. I.; MARQUES, T. C. S. Leituras do MERCOSUL: diferentes percepções acerca do Bloco. **Século XXI**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, jul./dez. 2013.

MEDEIROS, M. A.; MEUNIER, I.; COCKLES, M. Processos de Difusão Política e Legitimidade no Mercosul: Mimetismo Institucional e Mecanismos de Internalização de Normas Comunitárias. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, maio/ago. 2015, p. 537-570. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v37n2/0102-8529-cint-37-02-00537.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.

MIRANDA, J. C. Desafios à Integração da América do Sul. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014.

MODOLO, V. O Mercosul Importa. A Política Regional de Mobilidade Territorial. In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 37, n 2, maio/ago. 2015, p. 571-595. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v37n2/0102-8529-cint-37-02-00571.pdf>>. Acesso em: jun. 2016.

MOREIRA, V. R.; MIRANDA, G. V. M. O papel do Brasil no MERCOSUL. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 96, jan. 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11029&revista_caderno=19>. Acesso em: jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira do Estado do Rio Grande do Sul** – PDIF/RS. Porto Alegre: 2012.

SARAIVA, M. G.; BRICEÑO R. J. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 149-166, jan./jun. 2009.

VENTURA, D. **La gouvernance démocratique et l'intégration économique: regards croisés entre le Mercosur et l'Union Européenne**. *Droit et Société*, n. 59, p. 93-103, 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/load_pdf.php?ID_ARTICLE=DRS_059_0093>. Acesso em: jun. 2016.

AS NOVAS EMPRESAS ESTATAIS NO CONTEXTO DO PRIMEIRO GOVERNO DILMA ROUSSEFF

Carla Inês Dillenburg

Leandro Alexandre da Silva

1 INTRODUÇÃO

Empresa estatal é aquela ligada ao Estado e, por consequência, vinculada ao projeto político do grupo que administra esse estado. O Brasil possui forte tradição da atuação do Estado como empresário, tendo empresas como o Banco do Brasil, criado em 1808, a Caixa Econômica Federal, criada em 1861, e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobrás), criada em 1953. Recentemente, o Estado brasileiro criou empresas estatais, como a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), na área de planejamento e logística, e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC).

Com a finalidade de compreender a criação e manutenção dessas novas empresas estatais, na lógica do modelo de atuação do Estado do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, compreendido entre os anos de 2011 e 2012, optou-se por dividir este capítulo em cinco seções, contando esta introdução como a primeira delas. A segunda seção expõe o surgimento e fortalecimento do Estado empresário, termo utilizado para caracterizar o Estado que busca empreender, criando empresas públicas ou de economia mista que venham a atuar em setores estratégicos e/ou concorrer com a iniciativa privada. A terceira seção é destinada a analisar

a empresa estatal no Brasil, principalmente no que diz respeito a seus fundamentos legais, além de discutir de maneira breve a História do Estado empresário brasileiro, tendo como ponto inicial o ano de 1995, início do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A quarta seção apresenta a discussão sobre a forma de atuação do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, considerada em alguns aspectos uma continuidade do modelo de atuação estatal posto em prática no segundo governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Esta seção está dividida em duas subseções, uma voltada a discutir os entraves do setor de logística e a atuação EPL, e outra com a finalidade de discutir a importância do setor de microeletrônica e semicondutores no processo de inovação e desenvolvimento, bem como a atuação do CEITEC. Na quinta e última parte são tecidas as considerações finais, realizadas com base nas pesquisas que este artigo intenciona apresentar. A pesquisa em questão foi do tipo bibliográfica, realizada em livros, artigos e, principalmente, em relatórios oficiais de órgãos auxiliares do governo e das próprias empresas pesquisadas.

2 O FENÔMENO DO ESTADO EMPRESÁRIO

Empresa estatal é aquela usualmente vinculada ao Estado e, em maior ou menor grau, controlada pelos seus dirigentes políticos. Frequentemente essa entidade está ligada ao projeto de desenvolvimento defendido pelos que conduzem o Estado. O fenômeno do Estado empresário remonta ao período da idade moderna, com a formação das monarquias nacionais e com o fortalecimento do poder estatal. Segundo Oliveira, foi no contexto absolutista que “constatou-se a participação das primeiras empresas estatais no processo de colonização em curso” (1997, p. 298). Destacam-se nesse período empreendimentos como as companhias de comércio portuguesas e holandesas, criadas para dar cabo ao projeto colonizador desses países.

O século XVIII trouxe consigo o advento de ideias liberais encabeçadas pela burguesia. Defendiam o livre mercado e a livre concorrência, que fazem parte do conjunto teórico conhecido como liberalismo. Oliveira esclarece que o liberalismo

[...] pode assumir variadas formas, mas o que se sucedeu ao mercantilismo caracterizou-se pela defesa do princípio segundo o qual o desenvolvimento econômico deveria fazer-se em conformidade com as leis naturais do mercado, sem os grilhões anteriormente postos pelo Estado. Neste ponto se sobressaia a doutrina de Adam Smith (OLIVEIRA, 1997, p. 298).

Trata-se da proposta do liberalismo econômico defendido, entre outros, pelo filósofo e economista escocês Adam Smith, segundo o qual o desenvolvimento econômico deveria seguir uma ordem estabelecida por “leis naturais”. Essa ordem não aceitava a intervenção do Estado, de maneira a favorecer a iniciativa individual. A partir do século XIX, com a difusão do liberalismo econômico, diversos países diminuíram sua atuação estatal, tanto como regulador dos mercados, quanto como estado empresário, dando lugar a um projeto de estado mínimo¹.

O ideal liberal viria a ser mais duramente questionado a partir da crise econômica de 1929², uma vez que esse modelo de economia e sociedade não conseguiu fornecer nenhuma solução para a saída da crise. O cenário da grande depressão começou a ser modificado somente a partir de 1933, depois da eleição de Franklin Delano Roosevelt, para presidente dos EUA. O conjunto de ações de caráter intervencionista propostas por Roosevelt entraram para história como o New Deal, proposta baseada nas ideias do economista John Maynard Keynes.

1 Um Estado que teria uma única função, a de proteger os direitos individuais contra toda e qualquer forma de violação (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 283).

2 Crise global desencadeada pela quebra da bolsa de Nova York, em 29 de outubro de 1929. Equivaleu a algo muito próximo do colapso da economia mundial, que agora parecia apanhada num círculo vicioso, onde cada queda dos indicadores econômicos reforçava o declínio em todos outros (HOBSBAWM, 1998, p. 96).

Diferente do que advoga o liberalismo, no ideal keynesiano cabe a ação do Estado como regulador e, se necessário, como empresário para manter níveis suficientes de emprego e renda para os trabalhadores. Isso contribui para aumentar o consumo, gerando assim a demanda agregada necessária para a construção de um ambiente saudável, onde a economia possa se desenvolver (LEKACHMAN, 1968, apudSZMRECSÁNYI; LEITE, 1984, p. 17).

A partir da Segunda Guerra Mundial o fenômeno do estado empresário se aguçou. Segundo Oliveira, foi

[...] a forma encontrada para vencer a crise enfrentada pelo capitalismo foi contar com o auxílio do Estado na intervenção da ordem econômica. A intervenção estatal no domínio econômico ocorreu basicamente por meio (i) da regulamentação, planejamento e controle da economia de mercado e (ii) da participação direta na atividade empresarial (1997, p. 299).

Essa colocação se refere especificamente aos Estados Unidos da América (EUA) no pós-guerra, no entanto é passível de generalizar-se a todos os países que passaram a defender a adoração do Estado de Bem-Estar Social³. Com o objetivo de manter os mecanismos desse sistema, os estados passam a interferir cada vez mais na economia, no sentido de regular, planejar e controlar setores considerados estratégicos, bem como participar diretamente na atividade empresarial.

Oliveira complementa que:

Então, o Estado passa a praticar atos de comércio e indústria ao lado dos particulares, concorrendo normalmente com a iniciativa privada no desenvolvimento da atividade econômica por meio de suas empresas. Tal empreendimento econômico pelo Estado, hodiernamente, é questionado, chegando alguns a suscitarem até a

3 O Estado do bem-estar (Welfare State), ou Estado assistencial, pode ser definido, à primeira análise, como Estado que garante “tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão, não como caridade mas como direito político” (H. L. Wilensky, 1975, apud BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 416).

prática de concorrência desleal, haja vista, segundo expõem os seus apologistas, as vantagens e benefícios de que dispõem as empresas públicas na disputa de mercados em relação às empresas particulares (1997, p. 300).

Trata-se do Estado empreendendo e concorrendo diretamente com o empresariado privado. Tal concorrência, por vezes, foi acusada como sendo desleal devido às supostas vantagens que as empresas públicas podem obter sobre as empresas privadas. Por outro lado, os que defendem como necessária a atuação do Estado, argumentam que ela se deu em razão da

[...] ausência de mecanismos institucionais que garantissem à iniciativa privada que as políticas redistributivas não retirariam as quasi renda de seus investimentos. Ou seja, “o motivo para a propriedade estatal é assegurar investimentos em ativos socialmente valiosos que não podem ser realizados por investidores privados devido aos riscos de expropriação” (ESFAHANI; ARDAKANI, 2002:5 apud FILHO; PICOLIN, 2008, p. 1170).

Segundo esse ponto de vista, o fenômeno do estado empresário e sua manifestação mais concreta, a empresa estatal, existem para suprir carências em certas áreas. Trata-se de realizar investimento em áreas que embora sejam estratégicas, por diversos motivos deixaram de atrair a iniciativa privada. As discussões entre os que defendem um estado de atuação forte e os que defendem um estado menor não cessaram, mas sim prosseguiram gerando um campo frutífero para o surgimento de novas teorias econômicas como neoliberais, *neokeynesianos*.

3 AS ESTATAIS E O ESTADO EMPRESÁRIO NO BRASIL

No Brasil, a formação das empresas estatais é prevista pela Constituição Federal de 1988, através do artigo 37, inciso XIX, que estabelece:

Somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL, 1988).

O artigo 173 destaca as seguintes condições:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (BRASIL, 1988).

Segundo Furtado, conceitualmente empresas estatais são as “empresas públicas e as sociedades de economia mista, que são entidades administrativas que compõem a Administração Pública indireta da união, dos estados, do distrito Federal ou dos municípios” (2013, p.161-162). Do ponto de vista da administração federal, classifica-se como empresa pública

a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e **capital exclusivo da União**, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de quaisquer das formas admitidas em Direito (art. 5.º, II, com a redação dada pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969 apud MOREIRA-NETO, 2014, p. 293) [grifo nosso].

A empresa pública diferencia-se da sociedade de economia mista, uma vez que “Sociedades de economia mista são entidades para estatais, organizadas para fins empresariais, com participação do Estado e de pessoas de direito privado, em seu capital e em sua administração” (MOREIRA-NETO, 2014, p. 294). O autor complementa que é:

[...] a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica sob a

forma de sociedade anônima, **cujas ações com direito a voto pertencam, em sua maioria, à União** ou à entidade da administração indireta. (art. 5.º, III, com a redação dada pelo Decreto-lei n. 900, de 29 de setembro de 1969 apud MOREIRA-NETO, 2014, p. 294) [grifo nosso].

Moreira Neto destaca ainda que:

Interessante é observar-se que não é o capital misto que configura a sociedade de economia mista, pois o termo “economia” sugere conteúdo mais amplo que “capital”. Na verdade, o traço marcante é a participação necessária do Estado na direção da empresa, pois este é o elemento que lhe confere o poder de atuar, vale dizer, de decidir em nível de execução sobre a específica atividade que lhe foi cometida por delegação legal. O controle societário exercido pelo Poder Público sobre a sociedade de economia mista obedece exclusivamente à legislação comercial aplicável, isto é, dá-se através da maioria societária, e não por ingerência administrativa direta de atos administrativos baixados pela entidade política matriz, para que não se atropelem os direitos dos acionistas privados sem seu conhecimento e a possibilidade de participação (2014, p. 294) [grifo nosso].

Assim, define-se com precisão a empresa estatal, seja ela empresa pública, aquela que embora seja regida na forma do direito privado é constituída, se federal, com capital exclusivo da União, o mesmo podendo ser aplicado aos demais entes subnacionais⁴. Trata-se da sociedade de economia mista, constituída com capital público e privado, cujo estado pode ser sócio majoritário ou minoritário, desde que detenha uma maior parcela das ações, com direito a voto, de forma a preservar a direção da empresa.

A história recente do Brasil, contada a partir de 1995, apresentou duas tendências com relação às estatais:

Na primeira tendência (1995-2002), verificou-se uma significativa redução do número de empresas estatais e, conseqüentemente, da

4 Estados e municípios.

quantidade de empregados e do volume de dispêndio global. A segunda tendência (2003-2013) foi marcada pelo crescimento quantitativo de tais empresas, ampliando, assim, sua força de trabalho, bem como seus dispêndios globais, o que teve papel fundamental para minorar os efeitos da crise internacional recente no Brasil (CALIXTRE; BIANCARELLI; CINTRA, 2014, p. 107).

Tais colocações, realizadas por José Celso Cardoso Junior, técnico em desenvolvimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), autor do segundo capítulo da obra *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, de 2014, podem ser melhores compreendidas se inseridas no contexto dos governos desses períodos. Entre 1995 e 2002, o Brasil era governado por Fernando Henrique Cardoso, que tinha como ordem do dia o equilíbrio da economia e, para tanto, realizou um profundo ajuste fiscal, diminuindo a atuação do Estado.

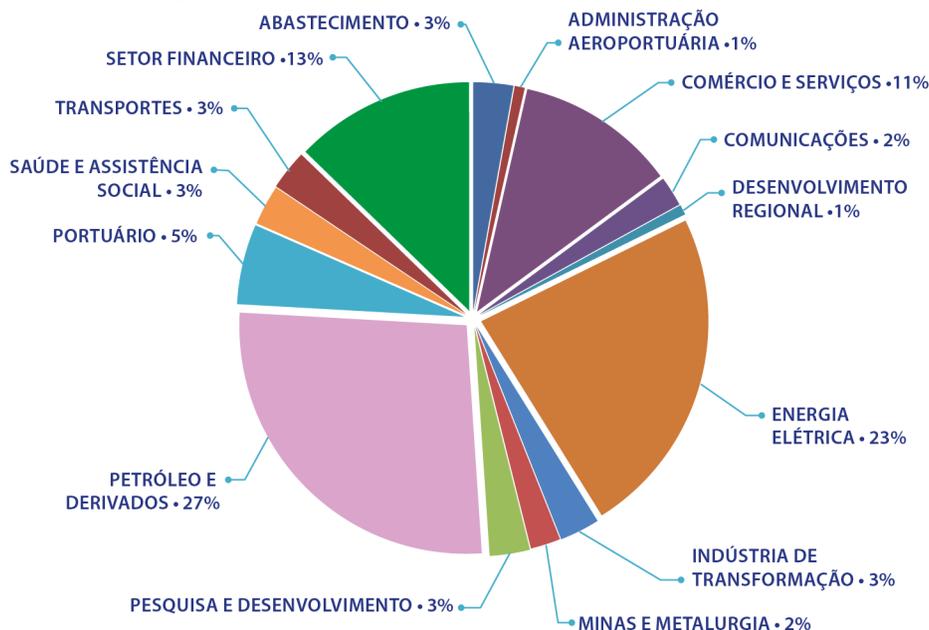
Já o segundo movimento, ocorrido entre 2003 e 2013, insere-se no contexto dos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Essas gestões, principalmente a partir do segundo mandato de Lula e da crise financeira de 2008, buscaram intensificar a atuação do Estado na economia. Tal momento fortaleceu o planejamento estatal de áreas prioritárias, a atuação do Estado como empresário, levantando inclusive alguns debates sobre o caráter desenvolvimentista desses governos.

Segundo dados do Relatório Perfil das Empresas Estatais Federais do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em 2013 havia um total de 141 empresas estatais sob controle da União, sendo 48 sob controle direto e 93 sob controle indireto. Dessas 141 empresas federais, 18 (12,8%) são do setor financeiro e 123 (87,2%) são do setor produtivo (DEST, 2015, p. 14-16).

Conforme mostra o Gráfico 1, o estado brasileiro empreendeu em áreas estratégicas para o desenvolvimento de uma nação. As áreas em que

o estado brasileiro está mais presente são a de Petróleo, Energia Elétrica e Setor Financeiro.

Gráfico 1: Empresas estatais federais por área de atuação – 2013



Fonte: DEST, 2015, p. 17.

Cabe destacar ainda a participação estatal em outras áreas, como Comércio e Serviço, Indústrias de Transformação, Pesquisa e Desenvolvimento, Setor Portuário e de Abastecimento. Sobre essa situação, Rattner explica que:

O fato de as empresas estatais controlarem a maior parte dos setores de produção de bens intermediários, tais como aço, petróleo, petroquímicos, geração de energia elétrica, telecomunicações, estradas de ferro, mineração etc., é um fenômeno indicativo das **limitações de um pleno desenvolvimento industrial baseado na iniciativa privada** num país dependente e periférico (1984, p. 7) [grifo nosso].

As limitações a que o autor se refere revelam-se com mais clareza a partir da Segunda Guerra Mundial, conflito que desarticulou a produção industrial dos países da Europa, e criou também no Brasil uma demanda por produtos industrializados. Tal demanda não pode ser suprida pelos capitalistas brasileiros, devido a fatores organizacionais, tecnológicos e financeiros (RATTNER, 1984, p. 7-8). Diante desse quadro, o Estado assume a tarefa da produção de bens de capital passando a intervir cada vez mais na economia, de modo a suprir a indústria com bens produzidos no país.

4 ATUAÇÃO ESTATAL NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF E AS NOVAS ESTATAIS ESTRATÉGICAS

O primeiro governo da presidente Dilma Rousseff (2011-2014), em alguns aspectos pode ser considerado uma continuidade do último mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2007-2010). A política econômica e o modelo de atuação do Estado são exemplos de continuidade. Ainda durante o governo Lula, em 26 de março de 2006, o Ministério da Fazenda foi assumido pelo economista de orientação keynesiana Guido Mantega, que substituiu a política fiscal ortodoxa, sustentada pelo ex-ministro Antonio Palocci (LOPREATO, 2015, p. 8). A partir de então, as políticas públicas passaram a ser desenvolvidas com o objetivo de retomar um crescimento econômico que havia ocorrido no primeiro mandato de Lula. Houve a retomada do planejamento de setores prioritários, principalmente a partir do lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007⁵. A posse de Mantega é considerada um marco de mudança na atuação e intervenção do estado brasileiro.

5 O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um programa do governo federal brasileiro que articula ações que coordenação e monitoramento dos programas e ações prioritárias de variados ministérios como do planejamento, orçamento e gestão, ministério da fazenda e casa, lançado em 28 de janeiro de 2007, tem por meta estabelecer um conjunto de políticas econômicas e planejadas para os quatro anos seguintes, promovendo o aceleração da economia e priorizando setores como a infraestrutura, saneamento, habitação, transporte, energia, entre outros (BNDES, 2008).

O governo Dilma manteve a equipe econômica e a estratégia do governo Lula, inclusive o ministro Mantega. Não alterou o modo de atuação estatal, nem as medidas de incentivo ao mercado interno. Dessa forma, no primeiro governo Dilma Rousseff, o Estado passou a atuar mais ativamente através de suas políticas públicas, no sentido de acelerar o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). Nessa maneira de conduzir o Estado, destaca-se a intensificação do fenômeno “estado empresário”, manifesto através da criação de algumas empresas estatais. Lopreato clareia essa ideia explicando que o governo Dilma, com a finalidade de acelerar o crescimento do PIB,

[...] adotou políticas ativas de defesa do mercado interno e do investimento. **Primeiro, criou um conjunto de empresas estatais responsáveis por coordenar a elaboração de projetos e investimentos em áreas específicas** [...] A proposta atual questiona o modelo institucional centrado no papel de regulação das agências setoriais e prevê mais presença de estatais. O controle de áreas relevantes é compartilhado por novas entidades públicas, com a atribuição de pensar a estratégia e planejar as ações de longo prazo (2015, p. 25) [grifo nosso].

Além de intencionar acelerar o crescimento brasileiro, através das políticas públicas, um dos objetivos da política estatal do governo foi a de “enfrentar os nós que se arrastam a anos” (LOPREATO, 2015, p. 22) para enfim “romper com os entraves que à expansão da economia brasileira” (p. 23). É com vista nesse objetivo e pautado por uma visão de política econômica que vinha sendo desenvolvida, desde a posse do ministro Mantega, que se entende a criação e manutenção das novas empresas estatais consideradas estratégicas para romper os entraves ao desenvolvimento do Brasil. Lopreato (2015) destaca ainda que, nesse período, foram criadas sete empresas estatais nos ramos de telecomunicações, logística, seguros, semicondutores e microeletrônica e defesa. Para os fins desta pesquisa foram analisadas duas dessas criações: a Empresa de Planejamento e Logística

(EPL) e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC), bem como seus campos de atuação.

4.1 Os entraves da logística brasileira e a atuação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL)

No campo de atuação da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), os problemas são históricos. Barboza, nesse sentido, avalia:

A logística é um dos entraves para o crescimento da produção agrícola, industrial, automobilística entre outros setores no Brasil, [...] O investimento realizado em infraestrutura não acompanhou o crescimento da produção, gerando gargalos logísticos para seu escoamento. O investimento em infraestrutura comparada com países desenvolvidos foi insignificante há décadas, logo, retrata a nossa atual conjuntura, aliado ao pouco recurso destinado para este fim, soma-se os desvios de recursos oriundos da corrupção no Brasil. O maior problema gerado pela falta de infraestrutura é que esta precariedade eleva o valor dos produtos, fazendo com que os mesmos se tornem menos competitivos no comércio internacional, observamos que o custo de transporte por ora fica mais barato no transporte do Brasil para outros países, do que dentro do próprio território nacional (2014, s.p).

Existe um deficit histórico de investimento em infraestrutura e logística. Tal fato contribuiu para que o setor logístico tenha se constituído em um dos entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil, ao longo dos anos. Um estudo do Conselho Federal de Administração intitulado Plano Brasil de Infraestrutura e Logística (PBLog) concluiu que: “No Brasil há um consenso: a infraestrutura logística é um dos principais gargalos para o desenvolvimento econômico e social do país. Os problemas são evidentes em todos os modais” (MELLO; SILVA, 2013, p. 104). Por outro lado, o estudo também apontou:

É importante salientar que o Brasil despertou finalmente para entender que o desenvolvimento econômico acelerado e sustentável tem na logística de transportes de carga um dos seus mais importantes pontos de apoio. Esse despertar pode ser constatado em diversas ações, tanto em nível federal como estadual. Em 2012, por exemplo, o governo federal lançou o Programa de Investimento em Logística [...] A iniciativa pretende investir, nos próximos 25 anos, cerca de R\$ 133 bilhões para duplicar os principais eixos rodoviários do país; reestruturar o modelo de investimento e exploração das ferrovias; e expandir e aumentar a capacidade da malha ferroviária (MELLO; SILVA. 2013, p. 106-107).

A criação da EPL, responsável pela estruturação e qualificação, por meio de estudos e pesquisas, do processo integrado de logística do Brasil, “é outra boa nova, uma vez que sua principal missão será procurar soluções para integrar rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias” (MELLO; SILVA. 2013, p. 14).

A EPL foi instituída pela Lei nº 12.404, de 04 de maio de 2011, modificada pela Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, e é uma empresa estatal pública que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, interligando rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias (LOPES, 2015, p. 18).

Uma das principais atividades da EPL é desenvolver o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), que é um “estudo que engloba levantamentos, pesquisas, análises, diagnósticos e propostas de solução para os gargalos da infraestrutura do transporte associados e serviço” (LOPES, 2015, p. 18-20). Cabe ainda à EPL monitorar e elaborar estudos que orientarão os processos de concessão e o acompanhamento da execução do Programa de Investimentos em Logística (PIL), iniciativa que, conforme visto, pretende investir cerca de R\$ 133 bilhões nos próximos 25 anos.

A EPL atua, ainda, juntamente aos órgãos de licenciamento ambiental, na concessão das licenças. Nesse caso, cabe à EPL contratar,

[...] por meio de licitação, as empresas que vão elaborar os estudos ambientais necessários para a emissão das licenças ambientais. Os referidos estudos são avaliados e acompanhados por equipe multidisciplinar da EPL até a sua conclusão, momento em que são encaminhados aos órgãos ambientais licenciadores. Após a emissão da Licença de Instalação – LI, esta é transferida ao concessionário, que reembolsa a EPL pelos custos incorridos com a obtenção das licenças. A Licença de Operação é de responsabilidade da concessionária (EPL, 2016, s. p).

Os licenciamentos realizados em conjunto com a EPL são principalmente de trechos de rodovias e de ferrovias. A EPL age sob a contratação dos órgãos emissores de licenciamento, para licitar empresas que fornecerão pareceres técnicos acerca da obra a ser realizada. Algumas licenças obtidas por intermédio da EPL, entre os anos de 2013 e 2014, são: BR-040, trecho entre Brasília/DF e Juiz de Fora/MG; BR-163, entre a divisa Mato Grosso/Mato Grosso do Sul (MT/MS) e Mato Grosso/Paraná (MS/PR); BR-050, entroncamento com a BR-040, na divisa de Goiás com Minas Gerais (EPL, 2016, s.p). Tais projetos deixam transparecer que a EPL encontra-se em plena atividade, realizando suas atividades de planejamento em logística no Brasil.

O Relatório de Gestão do exercício de 2014, mecanismo de transparência da EPL, aponta que em 2014 a empresa contava com 185 servidores efetivos, dos quais 40 eram cedidos de outros órgãos. Todos esses servidores são contratados aplicando-se o regime jurídico da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Segundo o balanço patrimonial da empresa, as operações de 2014 obtiveram prejuízo econômico da ordem de R\$ 742.648,55. Prejuízo este amplamente justificado pelo perfil e função da empresa no cenário do projeto de governo para a qual ela foi criada. As principais receitas são R\$ 49.062.270, a título de repasse do Ministério dos Transportes (MT) para a integralização do capital da empresa.

As despesas do exercício giraram em 48.814.012 e foram constituídas principalmente por despesas com pessoal e encargos na ordem de

R\$ 29.169.635. A EPL apresenta, desde o início de suas atividades, um prejuízo acumulado no valor de R\$ 1.162.846,26. Em resumo, embora a empresa tenha obtido um modesto lucro nas operações de 2013, no valor de R\$ 76.884,31 (EPL, 2015, p. 192-200), ela vem acumulando sucessivos prejuízos em suas operações ao longo dos últimos exercícios, e tal fato não parece comprometer sua atuação no setor de planejamento em logística.

4.2 A atuação do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC) como referência no desenvolvimento de tecnologia na área de semicondutores e microeletrônica

O CEITEC é uma empresa pública, vinculada ao ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI). Atua no segmento de semicondutores, desenvolvendo soluções para identificação automática (RFID e *smartcards*) e para aplicações específicas. Embora tenha sido criada no ano 2008, esteve em estado pré-operacional até o ano de 2012, tornando-se parte das novas empresas utilizadas pelo Estado a fim de resolver alguns nós que travam o desenvolvimento brasileiro (CEITEC, 2016).

A empresa insere-se nas políticas públicas que têm como objetivo combater o histórico atraso que do Brasil em relação ao desenvolvimento tecnológico. O CEITEC conta com uma divisão de Pesquisa & Desenvolvimento responsável por desenvolver novos produtos, processos e tecnologias. Sob o escopo de atuação dessa divisão estão as duas superintendências, de Projetos de Circuitos Integrados e de Desenvolvimento de Produtos. A empresa conta ainda com uma divisão de negócios, responsável por identificar potenciais clientes e nichos de negócio, tanto no Brasil quanto no exterior, e com uma divisão de fábrica responsável pela fabricação dos circuitos integrados (KELLER; LIGOCKI, 2016, p. 8-9).

No ano de 2014, o CEITEC contava com 232 servidores, cuja característica marcante era a alta escolaridade. As demonstrações financeiras referentes ao ano de 2014 apresentaram, a título de Receita da venda de

produtos, o valor de R\$ 2.535 milhões. O repasse do tesouro nacional afe-rido sob o título de subvenções para custeio foi de R\$ 80.099 milhões. Já as despesas somaram R\$ 91.097 milhões, com destaque para as despesas com pessoal, que giraram em torno de R\$ 34.471 milhões. O resultado do exercício, descontadas outras despesas e receitas, foi um prejuízo de R\$ 21.899 milhões. Os prejuízos econômicos acumulados desde o ano de 2012, início de suas atividades, são da ordem de R\$ 46.352 milhões (CEI-TEC, 2015, p. 1-2). Os deficit serão tolerados quando a atuação estatal estiver mais próxima do modelo keynesiano, sendo esses deficit encarados como investimentos públicos orientados para o desenvolvimento de áreas estratégicas, pois dificilmente a iniciativa privada investiria em áreas que não fossem lucrativas, restando ao Estado a busca pelo desenvolvimen-to destas áreas. Nos últimos anos de atividade, ressalta-se que o CEITEC duplicou o seu faturamento.

Os principais produtos desenvolvidos e fabricados pelo CEITEC, e já presentes no mercado, são *microchips* do tipo *Radio Frequency Identification* (RFID), de baixa, média e alta frequência. São sensores de temperatura e *chips* que podem ser utilizados na identificação e rastreamento logístico. O produto mais famoso e de maior destaque do CEITEC é o *chip* RFID, de baixa frequência, modelo CTC11002, conhecido como o “chip do boi”. Segundo Perin:

O dispositivo semicondutor desenvolvido pela empresa gaúcha Ceitec no Brasil e que foi apelidado de Chip do Boi pode ser utilizado em uma infinidade de aplicações que vão muito além de rastrear bovinos e outros animais em seus locais de criação [...] O simpático apelido de Chip do Boi, no entanto, esconde uma enorme amplitude de utilizações que este dispositivo genuinamente nacional pode realizar – e por um custo bem mais baixo do que os seus concorrentes importados [...] Por ser um chip de baixa frequência (LF), de 134,2 KHz, o dispositivo pode ser recomendado para utilização em soluções como controle de acesso de pessoas, rastreamento

veicular ou de contêineres de carga, identificação de embalagens com conteúdos líquidos etc (2012, s.p).

Como visto, o CEITEC vem trabalhando a fim de desenvolver tecnologia nacional nas áreas de semicondutores e microeletrônica. O desenvolvimento desse tipo de tecnologia demanda um alto investimento em Pesquisa & Desenvolvimento. Algumas experiências têm se mostrado promissoras, como é o caso do “Chip do Boi”. O produto brasileiro é mais barato que o produto importado e vem cumprindo o prometido, contribuindo na identificação individual e controle de animais, principalmente do vasto gado bovino do Brasil. Embora o “Chip do Boi” seja o mais conhecido, o produto mais comercializado, em 2014, gerando uma receita de R\$ 2.9 milhões foi o RFID de alta frequência CTC13001, utilizado no setor de logística (TRINDADE, 2015, p. 15). Outro produto do CEITEC que se encontra ainda em fase de desenvolvimento é o RFID CTC21001, também conhecido como *E-passaport*. Trata-se de:

[...] um circuito integrado direcionado ao mercado de identificação pessoal e segurança da informação. Trata-se de um dispositivo para uso em passaportes eletrônicos, conforme definições da ICAO (International Civil Aviation Organization). Por meio de um convênio de cooperação técnica firmado com a Casa da Moeda do Brasil (CMB) em setembro de 2012, a CEITEC S.A. está desenvolvendo o novo chip que será usado no passaporte brasileiro. O chip CTC21001 (E-passport) estará disponível no segundo semestre de 2016 (KELLER; LIGOCKI, 2016, p. 19).

Além dos produtos como “Chip do Boi” e o *E-passaport*, o CEITEC também oferece serviços de processamento em lâminas de silício e ainda desenvolve projetos como o Projeto Multiusuário Brasileiro (PMUB). Lançado em 2015, o projeto tem o objetivo de integrar indústrias e universidades com a tecnologia desenvolvida no CEITEC (KELLER; LIGOCKI, 2016, p. 21). Dessa forma, a atuação do CEITEC vem contribuindo para

o desenvolvimento tecnológico brasileiro. Nesse caso, houve a necessidade do estado empreender para a geração de tecnologia microeletrônica própria. Desenvolvimento tecnológico é de suma importância para o desenvolvimento econômico de um país, conforme destaca Feldmann:

A análise da relação entre a mudança tecnológica e o desenvolvimento econômico também não é um assunto novo, tendo sido um dos temas principais de J. Schumpeter, um dos maiores economistas do início do século XX. Para Schumpeter (1943), a economia está normalmente em estado de equilíbrio em seus fluxos de capital, mas a atividade empreendedora e a inovação alteram essa tendência criando monopólios temporários e gerando riquezas. Após algum tempo, como decorrência de a inovação tornar-se madura e de outros competidores adentrarem o mercado, o equilíbrio torna a voltar, para, então, conseqüentemente, surgir outra inovação acompanhada de um empreendedor, a qual causará uma destruição criativa, mudando novamente a ordem econômica vigente (2009, p. 121).

Segundo essa visão, a inovação teria a função de provocar alterações no equilíbrio econômico, gerando divisas e impactando a balança comercial do Estado. Também é a inovação que, segundo a visão Schumpeteriana, possibilitaria que entes públicos e privados assumissem a liderança de mercados e se destacassem, aproveitando as oportunidades através de novos produtos e tecnologias. Os benefícios do domínio tecnológico da microeletrônica manifestam-se em diversos pontos, para além de seus efeitos na balança comercial: como motor de inovação, devido à constante necessidade de pesquisa e desenvolvimento; na geração de empregos qualificados, em uma industrial altamente intensiva em conhecimentos; para suprir uma crescente demanda por componentes, como sensores, rastreadores, transmissores e processadores; por seu teor estratégico na área militar e de defesa; por seu valor agregado, uma vez que os circuitos integrados, também conhecidos como *chip* ou *microchip*, vêm respondendo por uma parcela cada vez maior do custo de bens e equipamentos em setores como indústria médica, telecomunicações (AMBROZIO 2015, p. 346-7).

O mercado de semicondutores vem obtendo significativo crescimento ao longo dos últimos anos. Em 2014:

De acordo com levantamento da Semiconductor Industry Association (SIA), organização sediada nos EUA que é uma das principais associações de empresas de manufatura e design de semicondutores do mundo, o segmento registrou um recorde global de vendas de US\$ 335,8 bilhões em 2014, um aumento de 9,9% em relação a 2013 (US\$ 305,6 bilhões). As vendas globais de dezembro de 2014 atingiram US\$ 29,1 bilhões, o maior volume da história para este mês. O mesmo estudo da SIA apontou que as vendas aumentaram nos três grandes mercados regionais do planeta pela primeira vez desde 2010. As Américas registraram o melhor desempenho, com aumento de 12,7% nas vendas na comparação com 2013. As vendas também subiram na região Ásia-Pacífico (11,4%) e na Europa (7,4%). O aumento de 34,7% nas vendas globais de chips de memória de acesso aleatório (DRAM) contribuiu consideravelmente para o bom desempenho da indústria de semicondutores em 2014, assim como o constante crescimento do mercado de smartphones e tablets em todo o mundo (CEITEC, 2015, p. 1).

Mesmo em um ambiente internacional que ainda sofre os efeitos da crise econômica de 2008, o setor de semicondutores vem crescendo em ritmo acelerado. Destaca-se o incremento na produção e comercialização de *Tablets* e *Smartphones*. Esses aparelhos utilizam intensivamente os circuitos integrados e os derivados de silício em sua composição. Ambrozio (2015) assim avalia a situação do Brasil, em contrapartida ao crescimento do mercado:

Como uma das poucas grandes economias do mundo ainda sem produção local na etapa de difusão em microeletrônica [...] tem registrado déficits comerciais crescentes em semicondutores [...] A tendência para os próximos anos é de agravamento de déficit comercial à medida que se proliferam os dispositivos eletrônicos em novos mercados, como o da Internet das Coisas (IoT – Internet of Things). O esvaziamento da cadeia eletrônica tende ainda a se estender a outros setores em que o país tem participação relevante

na indústria mundial, como de bens de capital, automotivo, equipamentos médicos etc (p. 347).

A “internet das coisas” é uma nova maneira de pensar o relacionamento entre o consumidor e os seus objetos do dia a dia. Cada vez mais aparelhos, relógios, óculos, eletrodomésticos, e até mesmo sapatos e janelas se integram com a internet, aumentando a demanda por semicondutores e derivados de silício. A tendência é a demanda por circuitos integrados crescer cada vez mais nos próximos anos e, com isso, o déficit comercial brasileiro nesse segmento tende a rumar na mesma direção. O setor de semicondutores pode ser utilizado como um exemplo de como a iniciativa privada brasileira falhou em assumir o mercado de alta tecnologia, constituindo o setor em um gargalo para o desenvolvimento do país. Nesse sentido, a atuação do CEITEC pode ser considerada uma tentativa de romper esse entrave ao desenvolvimento brasileiro, na perspectiva do estado empresário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As considerações a que se chega, a partir das pesquisas realizadas, apontam que compreender a criação das empresas estatais estratégicas das áreas de logística e planejamento, e microeletrônica e semicondutores, exige, primeiramente, compreender o modelo de atuação estatal levado a cabo pelo primeiro governo da presidente Dilma Rousseff. A lógica desse modelo foi a do fortalecimento do Estado, que passou a atuar de maneira mais decisiva, inclusive empreendendo através das empresas estatais. Essa forma de atuação, considerada desenvolvimentista por alguns economistas⁶, pode ser avaliada como uma continuidade do que vinha sendo

6 Verificar FONSECA, Pedro Cezar Dutra; CUNHA, André Moreira; BICHARA, Julimar da Silva. O Brasil na era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? Revista Nova Economia – Belo Horizonte, 23 (2), p. 403-428, mai./ago. 2013.

apresentado no último governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, principalmente a partir da posse do economista Guido Mantega como ministro da economia.

Outro ponto que ajuda a compreender a criação e manutenção dessas empresas foi o compromisso assumido pelo Governo Dilma de resolver os nós que, historicamente, atravancam a economia brasileira. São setores nos quais, por diversos motivos, a iniciativa privada falhou em ocupar, gerando, assim, um déficit e uma demanda por investimentos. Nesse sentido, dentro da lógica do estado empresário, o governo cria estatais estratégicas para tentar resolver os gargalos desses setores.

Assim, a EPL passa a atuar no sentido de prover inteligência em planejamento estratégico para a área de logística, buscando integrar um país de dimensões continentais como o Brasil, inclusive com vistas a viabilizar os esquecidos modais de transporte ferroviários e hidroviários. Nesse sentido, destaca-se o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI) desenvolvido pela EPL e o Programa de Investimentos em Logística (PIL). O CEITEC, atuando na área de microeletrônica e semicondutores, também se insere na lógica do Estado suprimindo um setor deficitário e buscando solucionar o gargalo do desenvolvimento de tecnologia microeletrônica no Brasil.

É interessante salientar que ambas as empresas analisadas apresentam, em seus balancetes, prejuízos acumulados de milhões de reais desde o início de suas atividades. Diante desses fatos, considera-se que dificilmente esse tipo de empreendimento seria viável em um modelo estatal de viés mais liberal, um Estado administrado como uma empresa privada, focada no lucro. O modelo de atuação estatal mais próximo do keynesiano tolera o déficit, encarando-o como investimento em prol da geração de demanda e do desenvolvimento de áreas estratégicas. É o caso das empresas analisadas que, muito embora não estejam gerando resultados econômicos lucrativos, têm gerado outros benefícios para o desenvolvimento do Brasil.

REFERÊNCIAS

AMBROZIO, A. M. H. **BNDES Setorial 41**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, 2015.

BARBOZA, M. A. M. **A Ineficiência da Infraestrutura Logística do Brasil**. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaportuaria.com.br/noticia/16141>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). **O BNDES e o PAC**. 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atuacao/Infraestrutura/pac.html>. Acesso em: 15 jun. 2016.

BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal – Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). **Perfil das Empresas Estatais Federais**. Brasília: 2013.

CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

CEITEC. **Apresentação**. 2016. Disponível em: <<http://www.ceitec-sa.com/empresa/SitePages/apresentacao.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

_____. **Demonstrações Financeiras Referentes ao Exercício Findo em 31 de dezembro de 2014**. Porto Alegre: 2015. Disponível em: <http://www.ceitec-sa.com/transparencia/DemonstracaoFinanceira/Demonstracoes_Financeiras_2014.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

Empresa de Planejamento e Logística (EPL). **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: 2015. Disponível em: <http://www.epl.gov.br/html/objects/downloadblob.php?cod_blob=3658>. Acesso em: 15 jun. 2016.

_____. **Licenciamento Ambiental**. Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/licenciamento-ambiental6>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

FILHO, J. R. F.; PICOLIN, L. M. Governança corporativa em empresas estatais: avanços, propostas e limitações. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, n. 42, p. 1163-1188, nov./dez. 2008.

FELDMANN, P. R. O atraso tecnológico da América Latina como decorrência de aspectos geográficos e de fatores microeconômicos interligados. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 119-139, abr. 2009.

FURTADO, L. R. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HOBBSAWM, E. J. **A era das revoluções: Europa 1789-1848**. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

KELLER, S.; LIGOCKI, S. **Relatório Anual 2015**. CEITEC S/A. Porto Alegre: [s.n.], 2016

LOPREATO, F. L. C. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**. Brasília: IPEA, 2015.

LOPES, J. M. do V. **Plano Nacional de Logística Integrada – PNLI: relatório executivo: 1ª fase / Empresa de Planejamento e Logística**. Brasília: EPL, 2015.

MELLO, S. L. de; SILVA, A. L. da. **Plano Brasil de Infraestrutura e Logística: Uma abordagem sistêmica**. CFA/CRA. Brasília: [s.n.], 2013.

MOREIRA NETO, D. de F. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OLIVEIRA, J. R. F. de. O estado empresário: O fim de uma era. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 34, n. 134, p. 297-309, abr./jun. 1997.

PERIN, E. **Chip do Boi da Ceitec vai muito além do uso em animais**. 2012. Disponível em: <<http://brasil.rfidjournal.com/noticias/vision?9680>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

RATTNER, H. **As empresas estatais brasileiras e o desenvolvimento tecnológico nacional**. 1984. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v24n2/v24n2a01.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

SZMRECSÁNYI, T.; LEITE, M. M. **John Maynard Keynes: economia**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1984.

DIREITOS FUNDAMENTAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: A ILEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Andreia Filianoti Gasparini

Leandro Godois

1 INTRODUÇÃO

Está disseminado no senso comum do cidadão brasileiro a ideia de que a escassez de recursos para investimentos em saúde, educação e distribuição de renda está vinculada à corrupção, à má gestão e à ineficiência do Estado.

Por certo que esses problemas são de extrema gravidade, merecendo especial atenção, mas nem de longe constituem as principais causas da insuficiência de recursos para os gastos sociais.

Pouco ou nada se fala sobre a significativa parcela do Orçamento da União, literalmente tragada pelos gastos com juros e amortizações da dívida pública federal, em sentido diametralmente oposto à proposta constitucional emancipatória.

A Constituição Federal de 1988 colocou sob a responsabilidade do Estado brasileiro uma gama de direitos sociais, com o fim de dar suporte às aspirações fundamentais, previstas no art. 3º, de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I), “garantir o desenvolvimento nacional”

(inciso II), “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III) e “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (inciso IV).

Contudo, em uma economia capitalista e monetizada, o fornecimento de prestações ou serviços têm um preço, a ser pago em moeda (TIMM, 2013). Cabe salientar que não somente os direitos sociais necessitam de atuação positiva do Estado, mas a própria garantia de direitos ditos negativos, ou de abstenção, a exemplo do sistema de garantias ao direito de propriedade (registros públicos, poder judiciário, etc.). O grande dilema dos estados modernos, entretanto, é financiar o bem-estar.

O financiamento do Estado se faz pela via da tributação, arrecadando impostos, taxas e contribuições sociais, sendo o *deficit* financiado por intermédio da dívida pública interna (em moeda nacional) ou externa (em moeda estrangeira).

Ao contrário do que se possa – apressada e ingenuamente – imaginar, a evolução da dívida pública ao longo da história não tem servido para financiar os gastos sociais ou a infraestrutura, mas, pelo contrário, tem sistematicamente absorvido os recursos públicos das áreas mais fundamentais.

Não há dúvida de que essa (des)orientação do Estado para garantir seguidos superavit primários e a sólida remuneração do capital rentista afeta as condições de factibilidade dos direitos sociais, dada a escassez de recursos.

Assim, a hipótese central deste estudo é de que a dívida pública constitui obstáculo à efetivação dos direitos fundamentais sociais e, portanto, contraria as metas e os objetivos delineados na Constituição Federal. Para evidenciar esse cenário, confrontaram-se os gastos totais com a dívida pública e a execução orçamentária relativa às funções “educação”, “assistência social” e “saúde”, as três áreas centrais do gasto social.

O presente capítulo é fruto do debate que se fez sobre o desenvolvimento brasileiro¹ a partir de Calixtre et al., “Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro” (2014), obra publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que busca analisar o cenário desenhado pelo modelo desenvolvimentista no qual se lançou o Brasil a partir de 2003.

Inicia-se pela contextualização dos marcos teóricos constitucionais, tangenciando o dilema de como financiar o bem-estar. No tópico seguinte, aprofunda-se a discussão da orientação do Estado brasileiro quanto à arrecadação e o gasto público. No terceiro e último item apresentam-se alguns dados sobre a dívida pública e os gastos sociais, buscando evidenciar a dimensão assumida pelo endividamento no Orçamento Geral da União. Nas considerações finais propõe-se um arremate crítico e reflexivo à proposta do presente esboço teórico.

2 CONSTITUIÇÃO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: O DILEMA DE COMO FINANCIAR O BEM-ESTAR

A Constituição Federal de 1988 inscreveu o Estado brasileiro no marco de uma economia capitalista, mas de orientação social, mesclando o constitucionalismo liberal, associado ao dever de abstenção do Estado, e o constitucionalismo comunitário, identificado com o dever de ação, por meio de prestações positivas a serem executadas pelo Estado (CITTADINO, 2013).

Nossa Magna Carta converteu em compromisso formal do Estado a esperança de uma vida melhor a todos os brasileiros. A Constituição de 1988 é um programa emancipatório, ou, segundo Moraes (2008), um “projeto civilizatório”. O caráter emancipatório da Carta Constitucional brasileira parte do pressuposto de uma Teoria da Constituição dirigente,

1 No componente curricular de Seminários do Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade da Fronteira Sul, campus de Cerro Largo (RS).

ou autossuficiente, identificada com a crença de que é possível – ou suficiente – uma Constituição para implementar a mudança na sociedade, transformando a realidade apenas com dispositivos constitucionais (BERCOVICI, 2004).

Na base desse projeto estão os direitos fundamentais, aqueles direitos que compõem um núcleo duro e intangível de garantias essenciais – no sentido filosófico – dos seres humanos, garantindo-lhes condições mínimas de vida e de desenvolvimento de forma digna. Os direitos fundamentais “são os princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico” (SILVA, 2009, p. 176).

Por conseguinte, os direitos fundamentais no Brasil tem a ver com o rol de direitos inscritos como tal na Constituição Federal, conjunto no qual se inserem os direitos sociais que “são considerados típicos direitos a prestações e apontam para ações fáticas ou ações normativas por parte do Estado” (CITTADINO, 2013, p. 49). Os direitos fundamentais albergam, enfim, as liberdades em relação ao Estado (liberdades negativas), as liberdades no Estado (liberdades políticas) e as liberdades por meio do Estado (direitos de igualdade), conforme classificação de Bobbio (2004).

Direitos fundamentais sociais, portanto, são aqueles inscritos no art. 6º da Constituição Federal (a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados), vetores de um projeto de ampla emancipação.

A meta constitucional emancipatória está expressa nos fundamentos da República do art. 1º do texto constitucional (“cidadania”, “dignidade da pessoa humana” e “valor social do trabalho”), o que é reforçado nos objetivos fundamentais do art. 3º, de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” (inciso I); “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (inciso III); “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (inciso IV)”.

O marco constitucional emancipatório pode ser sintetizado no art. 7º, IV da CF, que garante ao trabalhador:

[...] salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas **necessidades vitais básicas** e às de sua família com **moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social**, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim. (grifo nosso)

Enfim, os direitos sociais são o núcleo duro do projeto constitucional emancipatório.

Noutro norte, a ordem econômica se caracteriza pela administração da escassez, impondo às Constituições a necessidade de estabelecer prioridades, pois os direitos sociais exigem uma ação positiva (prestacional) do Estado, esbarrando na limitação dos recursos orçamentários. A Constituição não tem o condão de gerar recursos por mágica ou decreto. Assim, a efetivação dos direitos fundamentais sociais somente será alcançada com um sistema tributário justo e eficiente, e uma alocação orçamentária responsável dos recursos (CALIENDO, 2013).

Nesse cenário, o princípio da “reserva do possível” – oriundo do direito alemão (*vorbehalt des möglichen*) – é a fronteira material do que se pode validamente exigir do Estado e do que este tem capacidade de concretizar em matéria de direitos fundamentais. As limitações à concretização dos direitos podem ser de ordem fática (falta de recursos), ou jurídica (falta de orçamento ou programação financeira), como observa Caliendo (2013).

Eliminada, *a priori*, a problemática opção pela emissão de moeda (*seigniorage*), dados seus nefastos efeitos inflacionários, são duas as principais formas de um Estado financiar suas despesas: por meio de tributos, ou por meio de dívidas. E o tributo é uma solução infinitamente melhor, tanto em termos de justiça social, quanto de eficácia (PIKETTY, 2014, p. 526).

A arrecadação tributária pode ser direta ou indireta: direta quando incide sobre renda e patrimônio e indireta quando incide sobre produção e consumo (bens e serviços). Os tributos diretos tendem a ser progressivos, a exemplo do Imposto de Renda, cuja alíquota é aplicada proporcionalmente à renda de cada contribuinte (quanto maior a renda do contribuinte, maior o imposto devido). Já os tributos indiretos, sobre a produção e o consumo (ICMS, por exemplo), tendem a ser regressivos, isto é, afetam mais as camadas necessitadas, pois, independentemente da renda, alcançam ricos e pobres com idêntica avidéz.

Nesse contexto, talvez o grande dilema do Estado brasileiro não seja tanto a escassez de recursos, mas sim a orientação das despesas, convolvendo-se a dívida pública em óbice intransponível à efetivação dos direitos fundamentais. É para o serviço e a rolagem da dívida que são carreados os limitados recursos necessários para garantir a concretização de um nível mínimo de bem-estar, o chamado “mínimo existencial”, o núcleo duro e essencial dos direitos fundamentais.

3 DÍVIDA PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS: QUEM TRIBUTAR E PARA QUEM TRANSFERIR?

Como pressuposto da análise acerca da (i)legitimidade da dívida pública, não basta esmiuçar a despesa orçamentária (como se gasta), mas, antes de tudo, é fundamental delimitar como o Estado brasileiro arrecada (de quem são coletados os recursos).

Nesse sentido, dois problemas são centrais na crise do projeto do Estado brasileiro: em primeiro lugar se invertem as fontes arrecadatórias e, depois, as prioridades orçamentárias. Tributa-se o consumo e a renda do trabalho e transfere-se renda ao capital financeiro por meio da dívida pública.

E, obviamente, financiar a dívida é do interesse de quem tem meios para emprestar ao Estado, mas seria melhor ao Estado – e às pessoas – taxar os ricos, do que pegar dinheiro emprestado deles (PIKETTY, 2014, p. 526)

Conforme levantamento do IPEA (2011), a regressividade persistente da tributação brasileira fica evidenciada em uma análise da carga tributária incidente sobre a renda total, nos períodos de 2002-2003 e 2008-2009. Os dados coletados para o período 2002-2003 apresentam por resultado a regressividade continuada da carga tributária total: nos 10% mais pobres a carga tributária atinge cerca de 30% da renda, caindo continuamente, até representar, nos 10% mais ricos, 12%. As alterações ocorridas entre 2008-2009 são pouco expressivas, observando-se, de um lado, uma diminuição tênue na incidência da tributação indireta entre 1 e 2 pontos percentuais e, de outro, um incremento, também marginal, na tributação direta de 0,5 ponto percentual. Logo, a carga tributária total sobre as famílias e seu perfil distributivo pouco se alteram, e os índices de progressividade dos tributos diretos e indiretos em 2003 e 2009 permanecem muito semelhantes.

A regressividade do sistema tributário brasileiro – ou seja, a carga excessiva que os impostos representam na renda das camadas pobres e de renda média da população – deve-se aos tributos indiretos. Apesar dessa regressividade na tributação indireta não diferir radicalmente da realidade internacional, a carga dos tributos indiretos na arrecadação tributária brasileira aumenta o seu efeito de concentração de renda (GAIGER, 2013). Em resumo, quanto menor a renda do brasileiro, mais comprometida ela está com o pagamento de tributos. E os tributos indiretos respondem por, aproximadamente, 60% da receita tributária do Estado brasileiro (ALVES, 2013, p. 84).

A política social dos anos 2000, centrada nas camadas pobres e intermediárias de renda, buscou corrigir a regressividade do sistema tributário mediante o gasto social progressivo. Antes de uma reforma tributária – processo que demanda um esforço político concentrado e de médio prazo

–, a atuação da política social buscou contornar o problema da injustiça tributária com a justiça social. Compreendendo a equidade fiscal como uma relação abrangente entre arrecadação e gasto público – e, portanto, para além da ótica da tributação –, essa perspectiva introduz novos olhares sobre como operar políticas públicas necessárias à consolidação dos direitos sociais e constitucionais (IPEA, 2011).

Entretanto essa reorientação não implicou grandes mudanças no perfil do gasto público. Observando-se a porcentagem destinada pelo Orçamento Geral da União (OGU) ao pagamento dos encargos da dívida pública, em comparação aos investimentos em educação, saúde e assistência social, percebe-se claramente que a prioridade do Estado é a dívida pública e a tranquilidade do mercado, e não o investimento em políticas sociais.

Os dados econômicos e orçamentários detalhados na sequência permitem afirmar que esse não é um problema de orientação ideológica – ou “de governo” –, mas um dilema persistente, decorrente da necessidade de manter-se a estabilidade do mercado. Isso porque o governo compra, a um altíssimo custo, a aprovação do capital financeiro, tornando-se refém das agências de *rating*.

As elevadas taxas de juros, fixadas pelo Comitê de Política Monetária (Copom) do Banco Central do Brasil, resultam em enorme transferência de renda da sociedade – coletada, sobretudo, dos mais pobres – para uma parcela minoritária da população, detentora da riqueza financeira.

A corriqueira e ineficiente tentativa de conter a inflação aumentando os juros básicos da economia, como se o problema brasileiro fosse apenas o consumo/a demanda, produz efeitos nefastos na dívida pública brasileira. Em decorrência desse processo histórico foi se estabelecendo um padrão de acumulação baseado nos ganhos financeiros consistentes e de curto prazo, fortemente favorável aos detentores da riqueza financeira em detrimento dos demais segmentos da sociedade. Por outro lado, a possibilidade de retorno garantido, e em níveis elevados, das aplicações

em títulos públicos tornava a opção por investimentos produtivos uma alternativa pouco atrativa (LOPREATO, 2014).

O maior crescimento econômico com alguma distribuição de renda, observado na segunda metade dos anos 2000, encobriu, de alguma forma, a manutenção desta lógica rentista.

Contudo, garantir crescimento econômico e desenvolvimento social exige que se avance na construção de uma nova ordem para o sistema financeiro, em especial no que se refere à redução dos juros básicos e do *spread* bancário (diferença entre a taxa de juros que o banco paga para captar recursos e a taxa que ele cobra nos empréstimos). Para que tenham efeitos positivos, as medidas devem orientar-se pela diretriz de alavancar recursos para o investimento produtivo, desmobilizando aplicações especulativas. Ademais, é fundamental que se adotem medidas consistentes para conter os gastos com a dívida pública, de modo a liberar recursos para o Estado investir em infraestrutura econômica e social (DIEESE, 2012).

Para fazer frente às intermináveis despesas com os juros e a rolagem da dívida, o governo federal busca, de um lado, ampliar continuamente as receitas com arrecadação de tributos e, de outro, comprimir os gastos públicos não financeiros, como aqueles com educação, saúde, assistência social, etc. Nesses termos, os mais pobres são duplamente atingidos: pela tributação e pela contração de gastos sociais. Daí porque o fundamentalismo do superavit primário tende a contribuir para a aceleração do processo de geração de desigualdade.

Segundo relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, o aumento da dívida brasileira tem relação direta com as altas taxas de juros, processo agravado com o Plano Real. Esse plano sustentou-se, inicialmente, na grande entrada de capital estrangeiro para o financiamento dos deficit em transações correntes, cujo principal instrumento de atração de capitais era a alta taxa de juros interna, implicando indiretamente no aumento da dívida pública. Enfim, o crescimento da

dívida interna foi projetado pelas taxas de juros brasileiras, historicamente altas. A elevada taxa de juros foi a principal responsável pelo crescimento da dívida interna desde o começo do Plano Real (BRASIL, 2010a).

No Brasil, o Banco Central determina as taxas de juros que constituem instrumento de política monetária, sendo que essas mesmas taxas remuneram uma fatia importante da dívida pública federal. Isso se deve, principalmente, a um processo histórico de espiral inflacionária, que produziu uma cultura financeira incomum de rendimento sólido em curto prazo. Como consequência dessa cultura inflacionária, um grande percentual dos títulos federais são indexados à taxa *overnight* do Sistema Especial de Liquidação e Custódia de Títulos Públicos (SELIC), de modo que qualquer aumento nas taxas de juros resulta em aumento direto do estoque total da dívida pública (BRASIL, 2010a; LOPREATO, 2014).

Algumas medidas já foram implantadas na tentativa de mudar a estrutura da dívida pública brasileira. De 2000 a 2015, a participação percentual da taxa SELIC, no estoque dos títulos públicos federais reduziu de 52,7% em 2000, para 15,7%, em julho de 2015. A mudança da remuneração da poupança, implementada em 2012, atrelando seus rendimentos à variação da taxa SELIC, foi uma tentativa de minorar o impacto da redução dos juros básicos da economia na rolagem da dívida pública federal, evitando que a redução da taxa ocasionasse a migração dos recursos para a poupança, dificultando a rolagem da dívida. Isso possibilitou alguma autonomia para a autoridade monetária em fixar a taxa de juros de acordo com a política monetária (LOPREATO, 2014). A medida visava, em última análise, permitir a política de redução da SELIC e um maior investimento nos gastos sociais (DIEESE, 2012). A solução, no entanto, foi modesta e insuficiente.

Além das mudanças no contexto macroeconômico que buscaram reduzir o impacto dos juros na dívida pública, evidenciam-se tendências da intervenção redistributiva do Estado brasileiro no sistema tributário. A regressividade do sistema tributário (gerador de desigualdades) tem sido compensada pela progressividade do gasto social, notadamente com

educação e saúde públicas e as despesas previdenciária e assistencial. O redirecionamento do gasto social para os estratos de renda mais baixos se aprofundou, sobretudo, a partir dos anos 2000 (GAIGER, 2013; IPEA, 2012).

Essa reorientação da engrenagem estatal, contudo, não é confiável ou persistente e, ademais, encontra natural – e severa – resistência.

A celeuma em torno da extinta Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) é uma evidência concreta da resistência às políticas tendentes a inverter a lógica vigente. A CPMF é um tributo isonômico, talvez o mais justo já vigente no Brasil, pois efetivo em sua base de incidência (movimentação financeira), incidindo em maior medida sobre a renda do capital do que sobre a renda do trabalho e claramente progressivo (quanto maior a movimentação, maior a fatia abocanhada pelo fisco). Além disso, tinha a finalidade específica de garantir o direito fundamental à saúde. Embora de interesse dos governos, acabou extinta porque não interessava aos setores econômicos mais afetados por sua base de incidência, que terminaram por usá-la politicamente como instrumento para a demagogia.

Se parcela da sociedade rechaça mudanças, o Estado também não parece efetivamente comprometido com a reorientação das políticas públicas ao programa constitucional.

As ditas “contribuições sociais” (art. 149 da CF/88), cuja receita deveria – em tese – financiar a seguridade social (saúde, previdência e assistência social), terminaram propiciando apenas mais uma fonte de receita para o místico ajuste fiscal. A Desvinculação das Receitas da União (DRU), criada na década de 90, permite aos governos usar livremente os recursos provenientes dessas contribuições sociais, inclusive para garantir a (re) produção ascética das fontes de custeio destinadas ao superavit primário.

Ainda nesse estado de coisas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) corrobora e valida legalmente o misticismo em torno do superavit primário. A Lei Complementar n. 101/2000 determinou o controle de gastos da União, dos estados e dos municípios, conforme a capacidade de arrecadação

tributária desses entes federativos. Ainda que a LRF tenha impossibilitado os gastos públicos que ultrapassassem a arrecadação tributária, verifica-se, na prática, que é apenas mais um mecanismo de corte das despesas sociais para priorizar o pagamento de juros da dívida pública. Há rigor nas despesas com pessoal, investimento ou custeio de caráter continuado, mas, por outro lado, uma elasticidade ética bastante grande no que se refere à dívida pública.

Enfim, essas situações apenas evidenciam o quão complicado é propor ou implementar qualquer política que importe em progressividade fiscal ou redirecionamento dos orçamentos para os gastos sociais.

4 DÍVIDA PÚBLICA *VERSUS* GASTOS SOCIAIS: A (DES)ORIENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO BRASILEIRO

O grau de orientação do Estado no sentido de determinada prioridade pode ser mensurado, em tese, pela quantidade de recursos que destina a esse determinado fim. Enfim, para identificar as prioridades é preciso ver como o Estado gasta os recursos que arrecada.

A ideia deste tópico é ilustrar com dados econômicos e orçamentários a representatividade da dívida pública e o descumprimento do programa constitucional dos direitos sociais.

A Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi) é a principal fonte de financiamento do deficit estatal, representando o instrumento básico de gestão do deficit orçamentário, determinando, portanto, a evolução da composição, dos prazos dos e riscos da dívida de responsabilidade do Governo Central (BRASIL, 2010a). Ademais, constitui foco essencial nesta análise, pois melhor representa a transferência direta de recursos captados da coletividade em favor do capital financeiro.

Busca-se, dentro das limitações do presente capítulo, analisar a dívida pública sob dois enfoques, o econômico e o orçamentário, a fim de

determinar como a dívida pública interna afeta os gastos sociais e como isso se orienta com os objetivos e as metas constitucionais.

De início, é necessário esclarecer brevemente o que se entende por dívida pública. A dívida pública nacional abrange a dívida interna e a externa, da administração direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, podendo ainda ser, quanto à forma, monetária, mobiliária e contratual. A Dívida Pública Federal (DPF) é composta pela dívida adquirida pelo Tesouro Nacional para suportar o deficit orçamentário do governo federal, alcançando o serviço e o refinanciamento da própria dívida e as operações financeiras contratadas a fim de cumprir finalidades determinadas. No que diz respeito à forma, o endividamento pode realizar-se: por meio de contratos, denominada “dívida contratual”, em geral estabelecida com instituições multilaterais (Banco Mundial, bancos privados, agências internacionais governamentais, etc.); ou pela emissão de títulos públicos, conhecida como dívida mobiliária. A Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi) é movimentada no mercado nacional, operacionalizada em real e “captada” pela emissão de títulos públicos, sendo a parcela mais significativa da dívida brasileira.

O pagamento dos juros e as amortizações da dívida podem ocorrer pela contratação de uma nova dívida, expandindo o estoque de títulos públicos em mercado (mecanismo conhecido como “rolagem” da dívida); pela expansão da base monetária (*seigniorage*, sujeita a ameaça de pressão inflacionária); ou pela austeridade fiscal do Estado visando ampliação do superavit primário.

O superavit primário consiste no saldo entre as receitas e as despesas não financeiras do governo antes do pagamento dos juros da dívida pública. Trata-se da economia feita pelo governo para pagar o chamado “serviço da dívida”. Portanto, após o pagamento dos juros, em geral não resta nada dos recursos economizados. O superavit primário é um poderoso mecanismo de concentração da renda, na medida em que ampla parcela da arrecadação tributária de toda sociedade transfere-se aos detentores

dos títulos da dívida pública, que, na maioria (72,8%), são instituições financeiras, fundos de investimentos, investidores não residentes e seguradoras (DIEESE, 2015).

Segundo Relatório Anual da Dívida Pública, no ano de 2015, 25% da DPMFi estava em poder das instituições financeiras; 19,6% de Fundos de Investimento; 18,8% de “não-residentes”; 21,4% de Fundos de Previdência, 5,8% do Governo; 4,6% de seguradoras e 4,9% de “outros” detentores (BRASIL, 2016b, p. 45).

A fatia orçamentária tragada pelo capital financeiro não é pequena. E, no caso brasileiro, há um sério agravante: parcela significativa da dívida está atrelada à taxa SELIC, de maneira que o estoque e os encargos são diretamente afetados pela política monetária. Eleva-se a SELIC, aumenta-se a dívida.

Em 2014, a União gastou R\$ 978 bilhões com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o equivalente a 45,11% de todo o orçamento. Ainda, no mesmo ano, 45,7% dos títulos públicos eram remunerados com base na taxa SELIC. A questão central, portanto, é se as elevações da SELIC favorecem o controle inflacionário ou a remuneração do capital financeiro (DIEESE, 2015).

O fundamentalismo do superávit primário serve para espremer o direito de muitos em troca de garantir a remuneração de poucos.

O superávit primário, por exemplo, além de importante ferramenta da política macroeconômica para conter a inflação deve ser interpretado como mecanismo de concentração da renda, na medida em que é destinado integralmente ao pagamento da dívida. O superávit primário, produto do esforço de austeridade fiscal do Estado, pode, assim, também ser compreendido como arrecadação tributária de toda sociedade transferida aos poucos detentores dos títulos da dívida pública, e não apenas como elemento de credibilidade assegurado pelo Estado diante do investidor nacional e estrangeiro (DIEESE, 2015, p. 3).

A situação da dívida pública não é algo novo ou incomum, mas, ao contrário, é uma ação que se agrava ano após ano e, pior, se consolida como processo histórico. A (des)orientação capitalista dos Estados nacionais – e, por conseguinte do Estado brasileiro – é um movimento histórico e consistente.

Em 2015, o estoque da DPMFi apresentou crescimento de R\$ 466,6 bilhões, representando um acréscimo de 21,4% em relação ao montante do ano anterior, sendo R\$ 316,7 bilhões decorrentes da apropriação de juros. O percentual de refinanciamento da DPMFi foi de 119,95% em 2015, 41,38% maior em relação ao ano anterior. O percentual de refinanciamento representa a razão entre emissões e resgates (principal e juros). Evidencia, portanto, o aumento do estoque da dívida (BRASIL, 2016b).

Na avaliação da capacidade de solvência de um País, o indicador mais importante é a relação dívida/PIB e a forma como ela evolui. Assim, o importante na relação dívida/PIB não é apenas a proporção, mas também a tendência. O problema elementar da dívida brasileira é a instabilidade dessa relação. Isso se deve a vários fatores, como os prazos de vencimento dos títulos (muito curtos) e remuneração garantida aos credores (muito alta)². Analisando a dívida sob o enfoque orçamentário, vê-se que a composição e o perfil da dívida mobiliária federal são aspectos fundamentais para o entendimento da dinâmica dos números da dívida no Orçamento. Quanto menor o prazo, maior a parcela da dívida total que vence em cada ano, implicando uma necessidade orçamentária maior (BRASIL, 2010a).

Segundo o relatório final da CPI da dívida pública, os valores constantes do orçamento direcionados à dívida refletem as características do

2 A literatura econômica discute se o melhor indicador para analisar a sustentabilidade fiscal e a capacidade de solvência de um Estado é a dívida bruta ou a dívida líquida. Dívida líquida do setor público envolve a consolidação de obrigações e ativos financeiros de todo o setor público não financeiro, o que compreende a administração direta, as autarquias e as fundações do governo federal, dos governos estaduais e municipais, além do Banco Central e das estatais do setor produtivo, exceto a Petrobras. Já a dívida bruta se refere ao governo geral, o que exclui todas as estatais e também o Banco Central. Trata-se de um indicador que contabiliza apenas os passivos sob responsabilidade dos governos federal, estaduais e municipais (GOBETTI; SCHETTINI, 2010, p. 10). A partir de Gobetti e Schettini (2010), a conclusão possível é de que a dívida líquida permite uma maior amplitude de análise, possibilitando a desagregação de ativos e passivos e a remuneração ou custo associados a cada um deles, o que transcende o objeto desta análise, centrada no impacto da dívida no projeto constitucional, sobretudo sob o viés orçamentário.

endividamento da União em termos de estoque, perfil e composição, mas não são o melhor parâmetro para se avaliar a capacidade de solvência ou a prioridade de alocação de recursos públicos (BRASIL, 2010a, p. 227). Não concordamos com tal assertiva, dado que o orçamento representa a programação de receitas e gastos do setor público, refletindo políticas e prioridades. E, além disso, a evolução e a consistência da dívida na análise de períodos mais longos evidencia que uma parcela significativa dos recursos da sociedade tem sido sistematicamente endereçados para garantir os lucros do capital rentista, prejudicando a produção, o consumo e a justiça social, em absoluto confronto com o programa constitucional.

No entanto, a fim de conferir maior amplitude de análise utilizamos também como referência o PIB, que afere a riqueza produzida em determinado período, que oferece uma perspectiva de como o Estado gastou os recursos arrecadados da sociedade. Em 2000, o estoque de R\$ 556 bilhões da DPMFi representava 47,1% do PIB (toda a riqueza produzida pela economia nacional no mesmo período); em 2009, durante a crise financeira mundial, o estoque alcançou o patamar 61,2% do PIB; em 2014, o estoque de R\$ 3,30 trilhões representava 59,8% do PIB. Em julho de 2015 a Dívida Pública Mobiliária Federal interna atingiu 62,9% do PIB, um percentual historicamente significativo (DIEESE, 2015).

Os dados da dívida pública em relação ao PIB foram brevemente alinhados acima apenas para permitir outro viés de análise e demonstram o agravamento e a instabilidade da relação dívida/PIB. Resta, então, analisar a dívida pública bruta sob a perspectiva orçamentária/fiscal, foco central do estudo.

A fim de ilustrar o grau de orientação do Estado no sentido de priorizar a dívida em detrimento do gasto social utilizou-se alguns dados da série histórica do orçamento executado por função e por grupo de natureza de despesa, conforme a classificação orçamentária vigente.

O conceito de função vem delineado em Brasil (2010b):

FUNÇÃO: Corresponde a uma classificação orçamentária da despesa, que pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A **função** está relacionada com a **missão institucional** do **órgão**, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que guarda relação com os respectivos Ministérios. (grifos nossos)

Grupo de Natureza da Despesa (GND) é definido como “[...] forma de classificação da despesa, empregada na lei orçamentária” (BRASIL, 2016a). O autor apresenta seis categorias constitutivas da GND: despesas com pessoal e encargos sociais; juros encargos da dívida; outras despesas correntes; investimentos; inversões financeiras; amortização da dívida.

Na análise foram utilizados valores do orçamento total executado (despesas pagas), excluídos os restos a pagar. Na apuração dos valores gastos com a dívida foram considerados os grupos de natureza de despesas GND 2 - Juros e Encargos da Dívida e GND 6 - Amortização da Dívida. Para aferição de gastos sociais foram utilizadas apenas as despesas por função em educação, saúde e assistência social, por constituírem o tripé dos chamados direitos sociais. Optou-se por utilizar as três áreas porque são suficientemente representativas do gasto social, considerando-se, ainda, os limites deste capítulo. O item “outros” representa todo o universo de despesas não incluídas nas funções educação, saúde e assistência social.

O período de abrangência vai de 2001 a 2015, dado que esse é o período disponível na ferramenta utilizada, o sistema “Siga Brasil”, do Senado Federal.

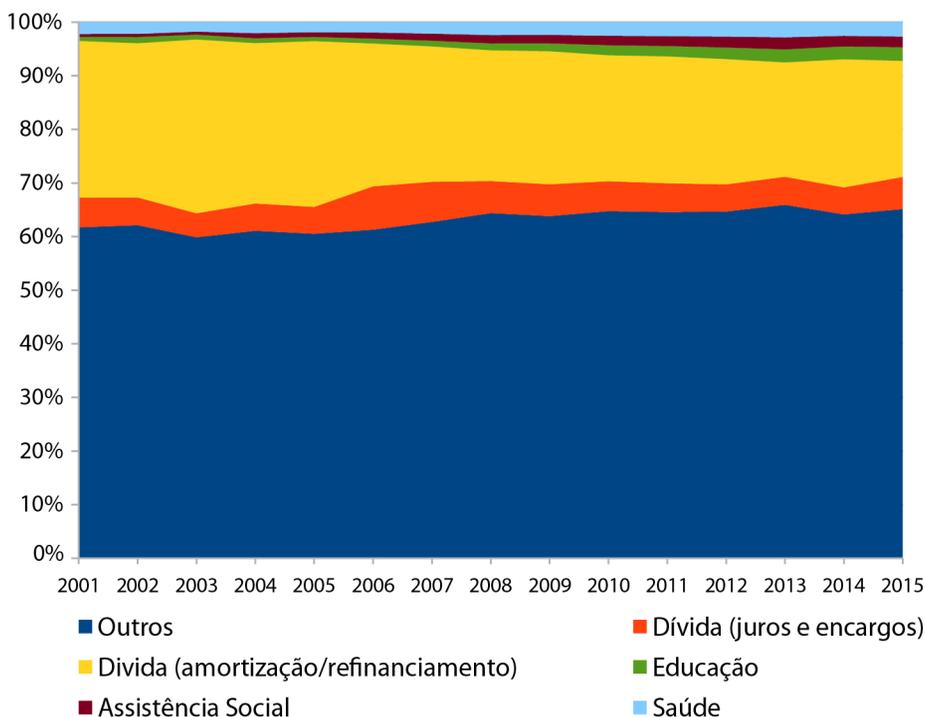
Em 2001, por exemplo, a União gastou com a dívida R\$ 326 bilhões, sendo a despesa total executada em saúde, da ordem de R\$ 20 bilhões, isto é apenas 6,1% do montante endereçado para a dívida (BRASIL, 2001).

O mesmo movimento se observa nos anos seguintes. Em 2014, o governo federal gastou R\$ 978 bilhões com juros e amortizações da dívida pública, o que representou 45,1% de todo o orçamento efetivamente executado no ano. Essa quantia corresponde a 12 vezes o que foi destinado à educação, 11 vezes aos gastos com saúde, ou mais que o dobro dos gastos

com a Previdência Social (FATTORELLI, 2015). Em 2015 o governo Federal gastou R\$ 962 bilhões com juros e amortizações da dívida pública, em um orçamento de R\$ 2,2 trilhões, o que representou 43,7% de todo o orçamento executado. Nesse ano, a despesa executada em saúde foi de R\$ 93 bilhões, menos de 10% do montante gasto com juros, encargos, amortizações e refinanciamento da dívida pública (BRASIL, 2015).

Os dados do Orçamento Geral da União (OGU) do período de 2001 a 2015, sintetizados no gráfico a seguir, evidenciam a disparidade entre gasto social e despesas com a dívida pública.

Gráfico 1 - Orçamento Geral da União – Executado – GND – Função (em R\$ bilhões)



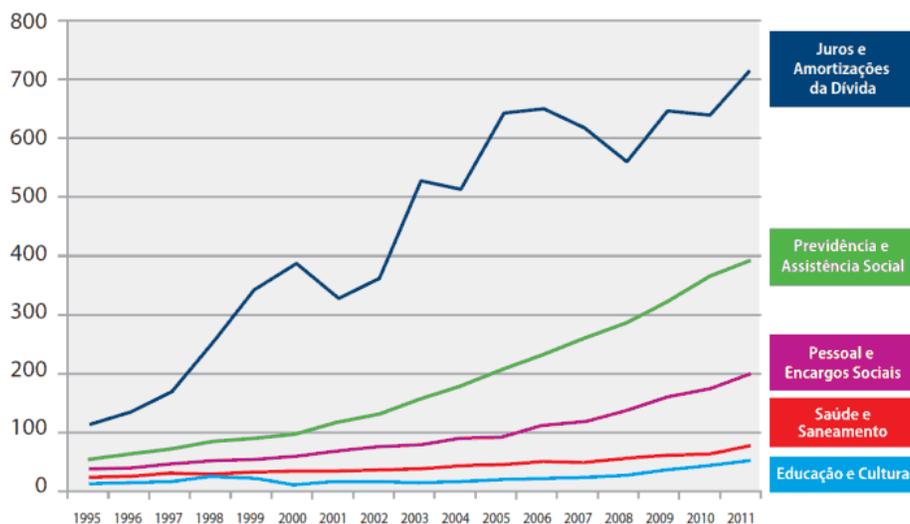
Fonte: Senado – SIGA BRASIL (Elaborado pelos autores³, 2017).

3 Colaboração de Jorge Schommer na elaboração final do gráfico.

Com base nesses dados é possível perceber que o gasto com amortização e refinanciamento da dívida reduziu, mas o gasto orçamentário com juros e encargos é consistente. O gasto com juros e encargos da dívida é superior à soma dos gastos em saúde, educação e assistência social em quase todo o período analisado, havendo uma reversão dessa tendência a partir de 2008. De todo modo, é fácil ver que a dívida pública tem abocanhando uma fatia significativa dos recursos orçamentários ao longo dos anos. Por outro lado, ao contrário do que sucede com a dívida, há uma estabilidade na relação entre orçamento total executado e despesas em saúde, e um leve crescimento dos gastos em educação e assistência social, sobretudo a partir de 2006.

O mesmo cenário resta evidenciado pelo próximo gráfico, elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida (2013), e que deixa clara a evolução da dívida e dos gastos em outras áreas em um período mais amplo (1995 a 2011).

Gráfico 2 – Orçamento Geral da União – Gastos selecionados (em R\$ bilhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – SIAFI (Elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida).

Importante observar que o período (1995-2011) alcança os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os dois governos de Luiz

Inácio Lula da Silva, o que é importante na verificação da hipótese de que se cuida de uma política de Estado e não de governo, pois os dados alcançam governos que, *a priori*, são de orientação ideológica distinta.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, além de a carga de tributos indiretos penalizar as camadas de menor poder aquisitivo, a renda do trabalho é mais tributada do que a renda do capital financeiro (IPEA, 2011). Ou seja, a tributação se concentra nos trabalhadores, e o total arrecadado, a muito custo, é transferido aos detentores do capital financeiro por meio dos juros sobre a dívida pública. Observa-se, então, na prática, uma inversão dos objetivos constitucionais de “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

Não é apenas na tributação que o capital financeiro leva vantagem. A situação de principal credor do Estado propicia ao setor financeiro capturar parcela significativa dos recursos arrecadados. Se a tendência natural das leis fundamentais do capitalismo é aprofundar a desigualdade (PIKETTY, 2014), no Brasil esse processo tende a ocorrer com maior rapidez.

Na verdade, o mecanismo de arrecadação e de gasto público tornou-se, ao contrário da diretriz constitucional, instrumento de promoção da desigualdade. O Estado brasileiro é uma fábula do abismo social, um *Robin Hood* às avessas.

O volume de recursos orçamentários endereçados à dívida pública é uma evidência significativa de que os recursos indispensáveis para garantia dos direitos sociais vêm sendo sacrificados em favor do serviço e do refinanciamento de uma dívida constitucional e socialmente ilegítima.

Diante desse cenário, a “reserva do possível” – o princípio das limitações orçamentárias que orienta a defesa do Estado nos reclames jurisdicionalizados dos direitos sociais (judicialização da saúde, por exemplo) – soa como

escárnio para quem busca no Poder Judiciário a última alternativa para garantir o “mínimo existencial”, um núcleo essencial de bem-estar e dignidade.

A má notícia é que não apenas a execução orçamentária se vê cerceada pelo protagonismo do capital financeiro. A tendência jurisprudencial mais recente – no sentido de garantir liberdade ao mercado financeiro para fixar, como bem lhe aprouver, os juros que escorçam e asfixiam o setor produtivo – evidenciam que o último bastião das promessas constitucionais é mais uma engrenagem estatal a serviço do sistema financeiro.

A redução dos efeitos da desigualdade – e, por conseguinte, a concretização das promessas constitucionais – passa, necessariamente, pela reforma tributária, seja para reduzir a carga que pesa sobre os ombros das camadas mais pobres, seja para propiciar o aumento da arrecadação, por meio de uma tributação mais elevada e efetiva do capital, sobretudo financeiro.

O desafio é pensar e propor alternativas para descolonizar o Estado, ou, pelo menos, reduzir os efeitos da colonização do Estado pelo mercado.

Enquanto o Estado brasileiro permanecer orientado para garantir os lucros do capital financeiro, a promessa constitucional emancipatória não será mais do que isto – uma simples e vazia promessa.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. de O. Dívida pública e a efetivação dos direitos fundamentais. **Amazônia em Foco**, Castanhal, v. 2, n. 3, p. 79-97, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://revista.fcat.edu.br/index.php/path/article/view/104/66>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **Relatório Específico de Auditoria Cidadã da Dívida n. 1/2013**. Exame Específico referente à contabilização de parte dos juros nominais como se fossem amortizações. Brasília, 29 mai. 2013. Disponível em: <<https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2013/11/Parecer-ACD-1-Vers%C3%A3o-29-5-2013-com-anexos.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

BERCOVICI, G. **Constituição e política**: uma relação difícil. Lua Nova, n. 61, 2004. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/luanova/ln-61.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOLZAN DE MORAIS, J. L. Estado Constitucional, Direitos Fundamentais: limites e possibilidades. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008. **Caderno de Direito Constitucional**. Módulo 5. Disponível em: <http://www2.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_BOLZAN_COMPLETO.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório final**. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País. Relator Deputado Pedro Novais. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/53a-legislatura-encerradas/cpidivi/relatorio-final-aprovado/relatorio-final-versao-autenticada>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Séries históricas de dados e indicadores fiscais**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/estatisticas-fiscais/cronograma/anual/Notas_e_metadados_2010.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Glossário**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/gnd-grupo-de-natureza-da-despesa>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

_____. Senado Federal. SIGA Brasil. LOA 2001 a 2015. Execução Orçamentária por Grupo Natureza de Despesa (GND). Disponível em: <<http://www8d.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=684730>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. Senado Federal. SIGA Brasil. LOA 2001 a 2015. **Execução Orçamentária por Função**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/orcamento/loa?ano=2015&categoria=4.1.1&fase=execucao>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

_____. Tesouro Nacional. **Relatório anual 2015**. Dívida pública federal. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/RAD_Relat%C3%B3rio_Anuar_2015_.pdf/b95e87d0-1546-45e3-b01c-a10d48ec97d8>. Acesso em: 19 jun. 2016.

CALIENDO, P. Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). **Direitos fundamentais. Orçamento e “reserva do possível”**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 175-186.

CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23279>. Acesso em: 2 mar. 2016.

CITTADINO, G. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. Elementos da filosofia constitucional contemporânea. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Dívida pública brasileira e compressão do orçamento: o que resta aos trabalhadores. **Nota técnica n. 148**, set. 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec111rentismo.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

_____. Juros, rentismo e desenvolvimento. **Nota técnica n. 111**, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2012/notaTec111rentismo.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2016.

FATTORELLI, M. L.; ÁVILA, R. **Gastos com a Dívida Pública em 2014 superaram 45% do Orçamento Federal Executado**. Auditoria Cidadã da Dívida. 5 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/blog/2013/06/20/e-por-direitos-auditoria-da-divida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

GAIGER, F. S. et al. Equidade Fiscal: impactos distributivos da tributação e do gasto social no Brasil. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). **WorkingPaper**, n. 221, out. 2013. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2013. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/OP221PT_Equidade_Fiscal_Impactos_Distributivos_da_Tributacao_e_do_Gasto_Social_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2016.

GOBETTI, S. W.; SCHETTINI, B. P. **Dívida líquida e dívida bruta: uma abordagem integrada para analisar a trajetória e o custo do endividamento brasileiro.** Brasília: IPEA, Texto para discussão n. 1514, dez. 2010. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1514.pdf>. Acesso em: 9 out. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Equidade Fiscal no Brasil. Impactos distributivos da tributação e do gasto social.** Comunicado n. 92, 19 mai. 2011. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016.

_____. **Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010. Nota técnica n. 9,** set. 2012. Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/120904_notatecnicadisoc09.pdf> Acesso em: 14 jun. 2016.

LOPREATO, F. L. C. Dívida Pública: o limiar de mudanças? In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014, p. 261-291. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23279>. Acesso em: 2 mar. 2016.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo.** 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

TIMM, L. B. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (Org.). **Direitos fundamentais.** Orçamento e “reserva do possível”. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 51-62.

VINTE ANOS DO PRONAF: O FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PERÍODO RECENTE E O DESENVOLVIMENTO

Luís Henrique Teixeira Franqui

Miriel Carine Giordani

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, chama atenção o fato de o Brasil ter mantido uma trajetória de crescimento na produção agropecuária. Como destaca Belik, “o produto interno bruto (PIB) setorial cresceu 3,9% ao ano (a.a.) contra 3,6% da economia no período 2000-2011” (2014, p. 329) e, para o autor, uma das hipóteses para este desempenho seria a transformação que vem ocorrendo no crédito rural.

Uma política agrícola, para ser viável, deverá ter o crédito rural como um dos seus elementos centrais. Crédito este que é usualmente empregado na obtenção de ganhos de produtividade, seja pela aquisição de insumos ou por investimentos em maquinários. E em relação à agricultura familiar não é diferente, pois “o acesso ao crédito permite o aumento da produção por meio do rendimento da terra e dos fatores de produção” (BELIK, 2014, p. 353).

Ao completar 20 anos, o crédito rural disponibilizado pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), conforme dados divulgados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do

Desenvolvimento Agrário, transformou a realidade de mais de 2,6 milhões de unidades familiares de produção, gerou renda e potencializou o uso da mão de obra familiar. Esse crédito foi utilizado para “a ampliação da área plantada e a utilização de tecnologias que propiciaram o aumento da produção e da produtividade de mais de 55 alimentos consumidos pelos brasileiros. Também foi importante para a agregação de valor à produção, pelo apoio à industrialização dos produtos agropecuários dos empreendedores familiares individuais e das cooperativas da agricultura familiar, bem como para o turismo rural e a produção de artesanato” (Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, 2016).

Como a agricultura familiar tem colaborado para o desempenho agropecuário nacional e, ao mesmo tempo, representa um setor econômico bastante significativo para a região Noroeste do Rio Grande do Sul, onde predomina o minifúndio, este texto pretende analisar o financiamento deste segmento no período recente, mais precisamente entre os anos de 2000 e 2011, com ênfase no Pronaf e sua perspectiva como instrumento para a emancipação do homem do campo, bem como sua colaboração para o efetivo desenvolvimento econômico e social dos pequenos produtores rurais, em regime de economia familiar. Inserido na agenda de políticas públicas, a partir da década de 90, o Programa também proporcionou uma mudança nos rumos do desenvolvimento rural brasileiro.

Inicialmente é apresentada a argumentação que justifica e contextualiza o tema foco deste estudo, bem como os procedimentos metodológicos propostos. Na sequência, a pesquisa focaliza a questão do crédito rural, com destaque para a implantação do Pronaf, seguindo-se uma análise do financiamento da agricultura familiar pelo programa e, por fim, a ligação entre esta política pública e o desenvolvimento social e econômico almejado. Finalizando o capítulo, algumas considerações são apresentadas.

2 CRÉDITO RURAL

Crédito, cujo vocábulo é de origem latina (*credere* = confiança), é um dos pilares da atividade empresarial, representando a confiança no cumprimento das transações, permitindo o desenvolvimento e a expansão de várias atividades econômicas desenvolvidas no mundo contemporâneo.

O crédito rural é definido, segundo o Decreto Federal nº 58.380, de 10 de maio de 1966, como um auxílio financeiro aos produtores rurais e/ou suas cooperativas, para destinação em atividades enquadradas no regulamento supramencionado.

Por sua vez, crédito rural é uma política pública agrícola que tem por objetivo o oferecimento de capital/recursos necessários para que o produtor adote medidas e viabilize o cultivo, a cultura ou a exploração pretendida no meio rural. No Brasil, teve seu início em 1937, quando os recursos eram ofertados tão somente àqueles produtores que planejavam seus produtos e mercadorias para exportação, momento em que foi criada a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) e, posteriormente, o Crédito Rural Indistinto (utilizado até 1965), sem que tivesse dotação orçamentária federal, isto é, sem recursos que fossem destinados especificamente para o fortalecimento de determinado setor face à captação de recursos com caráter nacional (ALVES, 2009).

Após a promulgação da Lei Federal nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, que criou o Banco Central do Brasil, o Conselho Monetário Nacional e a obrigatoriedade de depósito, de todos os bancos privados destinarem de seus depósitos em conta-corrente, o valor de 10% para o Banco do Brasil (títulos ou espécies) com o objetivo de alavancar os investimentos no setor financeiro do país, transcorreram grandes mudanças na política agrícola nacional.

Em 1968, criou-se o chamado Crédito Rural Orientado, passando o recurso a ser um modelo planejado, através de um caráter modernizador

da agricultura nacional, possibilitando o acesso de tecnologias pelos produtores e ampliando o mercado dos bens de consumo (ALVES, 2009).

No ano de 1986, os recursos foram limitados à disponibilidade da União e ocorreu a criação da Poupança Rural, onde os bancos oficiais ficaram autorizados a operar essa fonte de recursos, que em 1988 se tornou a maior fonte para o crédito rural. No ano de 1991, o BNDES agregou sua participação no crédito rural por meio da Finame Rural, do Programa de Operações Conjuntas (POC) e do Programa de Operações Diretas. Em 1995/1996, foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Também, em 1996, a criação do Programa de Securitização das dívidas dos agricultores, possibilitou o reescalonamento do vencimento das operações e taxas de juros compatíveis com a atividade agropecuária (ANTÃO; CAMPANHOLO, 2011).

Para Antão e Campanholo (2011), o crédito rural tem como finalidades: estimular o incremento ordenado dos investimentos rurais; favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização dos produtos agropecuários; possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores, notadamente considerados como pequenos e médios; incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando ao aumento da produtividade, à melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.

Com o avanço e aperfeiçoamento das relações negociais e do próprio crédito rural, também foi possível delimitar um espaço exclusivo da política agrícola para um determinado público: o produtor familiar. Segmento este que extrapola as tradicionais questões ligadas à eficiência e ao retorno lucrativo na produção da agropecuária nacional.

Nesse sentido, passa-se à análise da política pública instituída através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o Pronaf, sua implementação e objetivos, bem como sua contribuição ao desenvolvimento econômico e social do país.

3 FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR: O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF)

A agricultura familiar pode apresentar várias definições ao se destacarem suas características sociais e produtivas. Esse segmento contempla uma grande diversidade social, cultural e econômica, variando desde o campesinato tradicional até a uma pequena produção modernizada (LUCCA; DEPANTI, 2015).

Em termos conceituais, Abramovay define:

A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho, vêm de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento. Que esta definição não seja unânime e muitas vezes tampouco operacional. É perfeitamente compreensível, já que os diferentes setores sociais e suas representações constroem categorias científicas que servirão a certas finalidades práticas: a definição de agricultura familiar, para fins de atribuição de crédito, pode não ser exatamente a mesma daquela estabelecida com finalidades de quantificação estatística num estudo acadêmico. O importante é que estes três atributos básicos (gestão, propriedade e trabalho familiar) estão presentes em todas elas (1997, p. 3).

A delimitação formal do conceito de agricultor familiar está prevista na Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, denominada Lei da Agricultura Familiar, que considera:

- Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:
- I. não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
 - II. utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;

- III. tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo;
- IV. dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

As concepções desenhadas para efetividade de financiamento público se diferem das concepções de agricultura familiar utilizadas pelos movimentos sociais e do conceito apresentado pela literatura como produção camponesa (BELIK, 2014).

É de se ressaltar que a atual legislação que regula a contribuição sindical rural – Decreto nº 1.166, de 15 de abril de 1971 – estabelece uma divisão entre agricultor familiar e agricultor patronal. No caso, o primeiro é definido como o sujeito “proprietário ou não, e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda a força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área superior a dois módulos rurais da respectiva região” (Art. 1º, II, b).

A agricultura familiar acaba decorrendo de uma concepção metodológica que permite retratar um determinado grupo ou tipo de agricultor e dirigir políticas voltadas para esse segmento que, como afirmado, difere totalmente da agricultura empresarial e capitalista.

Destarte todos os significados em relação à expressão agricultura familiar, questiona-se a existência de estratégias desenvolvidas pelo Estado com a finalidade de alavancar e fortalecer este setor.

Segundo inúmeros estudiosos¹, somente em meados da década de 1990, mais especificamente em 1996, com o surgimento do Pronaf, por intermédio do Decreto Federal nº 1.946, é que os produtores rurais puderam dispor de incentivo voltado para lhes favorecer de fato. O programa surgiu como resultado das reivindicações das organizações de trabalhadores rurais e demais grupos sociais, que apontavam a necessidade e a importância de

1 A exemplo de Ricardo Abramovay (2006), Sandro Pereira Silva (2008), Alexandre P. Domingues (2007) e Gilson Alceu Bittencourt (2003).

se providenciar políticas públicas que propiciassem os meios necessários ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil (SILVA, 2011).

O programa surgiu num momento em que o “ênfoque da agricultura familiar está respaldado no papel que a agricultura deverá desempenhar no novo contexto de desenvolvimento humano em termos de geração de renda de forma desconcentrada” (ROSA, 1998, p. 90). Numa ideia de criar ocupações produtivas no campo, o Pronaf foi desenvolvido para garantir produtividade, qualidade, suficiência e diversificação voltada para a segurança alimentar.

Para Schneider (2010), a agricultura familiar sempre existiu; contudo, somente na metade da década de 1990 a noção se firmou e afirmou como uma categoria política. Assim, passou-se a estabelecer um instituto diferenciado, inclusive do agronegócio.

De acordo com Souza e Caume (2008, p. 14), “até meados da década 1990, o financiamento do pequeno produtor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA)”, com alcance bastante limitado, uma vez que atendia apenas aos beneficiários do Programa de Reforma Agrária. As normas da época colocavam os pequenos produtores em desvantagem na disputa pelos recursos do crédito agrícola com a agropecuária empresarial, pois o enquadramento como miniprodutores (com área limitada a 50 hectares e renda determinada) não fazia distinção alguma no momento de pleitear financiamento rural, gerando discriminação no acesso às fontes de crédito oficiais.

O Pronaf foi criado com o objetivo de ser um canal diferenciado para o acesso ao crédito rural por parte dos pequenos produtores rurais, como consequência de pressões dos movimentos sociais rurais. Rosa (1998) lembra que:

[...] o Pronaf foi concebido a partir de uma proposta do governo brasileiro (Ministério da Agricultura/INCRA) feita em 1994, com

o apoio da CONTAG, incorporando, em seguida, as diretrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO. Esta última contribuiu através da elaboração de uma nova estratégia para a agricultura brasileira, incluindo a construção de um conjunto de diretrizes para a agricultura familiar e a elaboração de uma avaliação dos custos dos assentamentos de reforma agrária e de diretrizes que aumentassem a eficiência do processo de reforma agrária (p. 89-90).

O Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, criou o Pronaf e estabeleceu que o acesso ao crédito teria que atender quatro requisitos básicos:

i) explorar a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; ii) trabalho familiar, permitindo-se a presença de no máximo dois empregados; iii) área correspondente a, no máximo, quatro módulos fiscais (derivado do Artigo 185 da CF/1988) e; iv) residir no imóvel ou nas proximidades e retirar ao menos 80% da renda desta exploração (BELIK, 2014, p. 350).

Conforme o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Pronaf tem como objetivo o apoio financeiro a atividades agropecuárias ou não agropecuárias, para implantação, ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos específicos. Destina-se precipuamente à elevação da renda da família do produtor rural, através do aumento da produção e da produtividade e a redução dos custos de produção. E conta com linhas de financiamento, a exemplo do Pronaf Agroindústria, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia, Pronaf ECO, Pronaf Mais Alimentos, Pronaf Jovem e Pronaf Microcrédito (Grupo “B”).

O Programa é uma alternativa de viabilização para implantação, ampliação e modernização da infraestrutura produtiva e social no meio rural, através da assistência financeira prestada aos pequenos produtores rurais. Objetiva também, como afirmam Antão e Campanholo (2011):

[...] construir um padrão de desenvolvimento sustentável para os agricultores familiares e suas famílias, visando o aumento e a diversificação da capacidade produtiva, com o conseqüente crescimento dos níveis de emprego e renda, proporcionando bem-estar social e qualidade de vida (p. 7).

Portanto, o Pronaf veio para satisfazer essas questões elencadas, trazendo para todo o território nacional um cenário de irradiação do microcrédito, em especial para as atividades produtivas rurais.

Segundo o Governo Federal, as fontes de recursos direcionadas para o Pronaf são: o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Orçamento Geral da União (OGU), bancos cooperativos, os fundos constitucionais e a exigibilidade bancária. O Tesouro Nacional aloca os recursos para a equalização dos juros (no financiamento do FAT), como para o financiamento direto aos favorecidos.

O sistema tem se aperfeiçoado nas últimas duas décadas para atender a realidades específicas e reconhecer outros tipos de atividades que possam ser enquadradas como agricultura familiar, como é o caso dos extrativistas, aquicultores e seringueiros. Recentemente, foi criado um documento unificado, a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), que identifica o agricultor familiar e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas e confere-lhes o direito a acessar políticas públicas, como o Pronaf, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Biodiesel, entre outras. A DAP é para a Unidade Familiar, portanto, compreende:

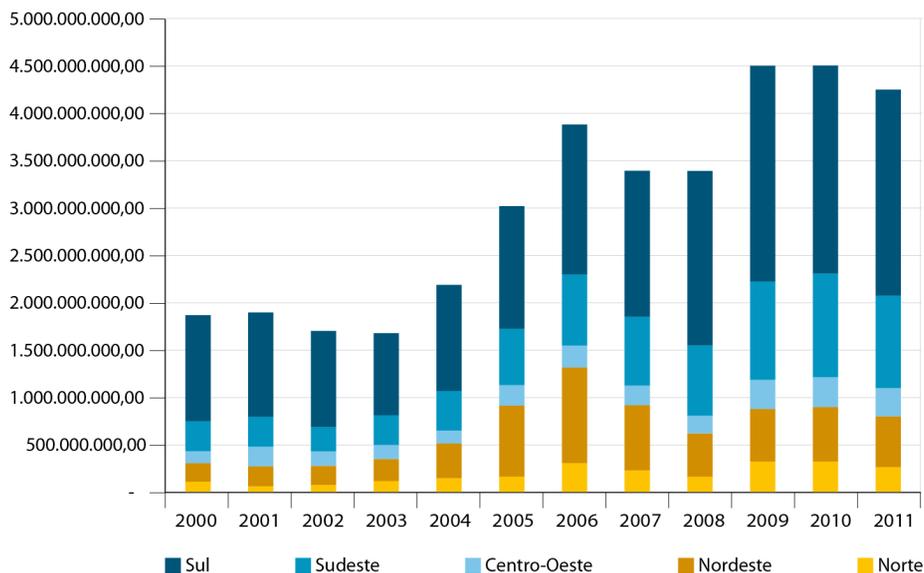
[...] o conjunto da família nuclear (marido ou companheiro, esposa ou companheira e filhos) e eventuais agregados(as) que explorem o mesmo estabelecimento rural sob as mais variadas condições de posse, sob gestão estritamente familiar, incluídos os casos em que o estabelecimento seja explorado por indivíduos sem família (BRASIL, 2010).

Desde sua criação e implantação, houve um contínuo crescimento nos recursos alocados pelo programa. Levantamento de dados publicado Belik (2014) demonstra:

[...] um crescimento explosivo dos recursos do PRONAF. Em 2006, ocorreu um pico nos repasses para o PRONAF devido às condições conjunturais, mas ao analisar o período 2000-2011 (ponto a ponto), pode-se observar um crescimento de 84,6% no número de contratos e de 127,5% no volume de empréstimos (2014, p. 370).

No período 2000-2011, informações publicadas no *Anuário do Crédito Rural*, do Banco Central do Brasil atestam o avanço do Pronaf na referida década. O volume de crédito, destinado a custeio e investimento, passou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 13,3 bilhões entre 2000 e 2011, enquanto o número de contratos saltou de 834 mil para um milhão 539 mil, o que significa um crescimento no período de 84,6% (BELIK, 2014). Um dado que tem chamado a atenção dos pesquisadores é que a expansão no número de contratos tem como base a modalidade investimento, tanto na agricultura como na pecuária.

Se o Pronaf significou um salto de qualidade na política oficial de crédito rural, certo é que o programa não está imune a problemas. Algumas situações problemáticas são verdadeiros desafios a serem superados, como a inexistência de uma maior integração entre os organismos públicos e as organizações da agricultura familiar, pouca atenção às grandes diferenças regionais, escassa discussão e integração com as políticas que visem maximizar benefícios e minimizar impactos negativos das gestões paralelas em políticas agrícolas, entre outros (ROSA, 1998).

Ilustração 1 – Variações na destinação de recursos no período entre 2000 e 2011 (em R\$)

Fonte: BELIK, 2014, p. 358.

Em relação às acentuadas diferenças regionais, em 1996 a região Sul concentrava 78,2% do crédito disponibilizado pelo Pronaf, contra 12% do Sudeste e apenas 6,6% do Nordeste, região com um número de estabelecimentos da agricultura familiar bem mais significativo. A preferência do sistema bancário por agropecuaristas mais capitalizados e mais mobilizados explicaria esta expressiva participação da região Sul na captação do crédito. Houve alguma variação nesses índices nos anos seguintes até que, em 2011, a região Sul aparece com 51,2%, a Sudeste com 23% e a Nordeste consegue abocanhar 12,6% dos recursos. No Gráfico 1, com dados do *Anuário do Crédito Rural*, é possível verificar essas variações no período entre 2000 e 2011 (BELIK, 2014).

A criação do Pronaf é, sem dúvida, um avanço no direcionamento das políticas públicas voltadas para o segmento da agricultura familiar, a qual possui fundamental importância para a economia brasileira. O país deu um relevante passo ao delimitar um sistema de crédito para a agricultura

familiar. Com essa intenção, foi possível reconhecer que a agricultura familiar não é uma agricultura de pequena escala e que o estímulo à geração de renda pelo agricultor por sua produtividade reflete na economia nacional, no desenvolvimento e no bem-estar do povo.

5 O PRONAF E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO

No Censo Agropecuário, foram identificados 4.367.902 estabelecimentos da agricultura familiar, o que representa 84,4% dos estabelecimentos do país. “Este numeroso contingente de agricultores familiares ocupava uma área de 80,25 milhões de hectares, ou seja, 24,3% da área ocupada pelos estabelecimentos agropecuários brasileiros” (CENSO AGROPECUÁRIO, 2006). Esses dados demonstram uma estrutura agrária ainda muito concentrada no Brasil, pois os estabelecimentos não familiares, apesar de representarem 15,6% do total dos estabelecimentos, correspondiam a 75,7% da área total. Somente para exemplificar esse contraste, enquanto a área média dos estabelecimentos familiares era de 18,37 hectares, a dos não familiares chegava a 309,18 hectares.

Apesar desse contraste em relação à chamada agricultura convencional, a agricultura familiar ocupa seu lugar na economia nacional, sendo responsável por mais de 70%² da produção dos alimentos consumidos pelos brasileiros. E, apesar de relegada por muitos anos, atualmente vem sendo analisada como fator/segmento que necessita de apoio para modernização e rentabilidade da produção agrícola. E uma agropecuária rentável e eficiente está entre os requisitos para cogitar-se o desenvolvimento social, pois de acordo com o nível de renda das famílias rurais dependerá a satisfação das necessidades que proporcionem melhores condições de vida.

2 Dado do Censo da Agricultura Familiar no Brasil, que está disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf>

Esse segmento “contribui para regular e reduzir os preços dos alimentos e matérias-primas agropecuárias e, com isso, ajuda a controlar a inflação e aumentar a competitividade industrial, já que reduz os custos dos alimentos dos trabalhadores” (2010, s.p.). Algumas especificidades da agricultura familiar também a qualificam a dar contribuições singulares no campo ambiental, a exemplo da “adoção de sistemas produtivos energeticamente mais eficientes, usando menos energia fóssil e mais energia renovável” (TESTA, 2010, s.p.).

Interessante a constatação de que a relação produção/crédito é mais vantajosa na agricultura familiar, significando, grosso modo, maior retorno aos valores investidos através do financiamento, pois:

[...] para cada R\$ 1.000,00 gerados no segmento familiar, foram utilizados cerca de R\$ 132,00 de crédito, ao passo que o segmento não familiar financiou cerca de R\$ 490,00, quase a metade do valor produzido, o equivalente a 3,71 vezes o volume de crédito por valor produzido na agricultura familiar (em 2006) (SOUZA et al., 2001, p. 122).

Proporcionar melhor qualidade de vida aos agricultores familiares envolve o acesso a vários itens, como habitação, saúde, educação, vestuário, alimentação adequada, etc. Para isso acontecer, não basta proporcionar capacitação das famílias em relação a regras de economia doméstica, mas é fundamental que haja também o aumento da renda, pois sem recursos financeiros adicionais fica impossível de promover-se o desenvolvimento social na agricultura familiar.

Apenas com uma agropecuária rentável – e por isso mesmo eficiente – será possível falar em desenvolvimento social. De acordo com o nível de renda das famílias rurais, dependerá a satisfação das necessidades que proporcionem uma melhor condição de vida.

Dados divulgados pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário informam que:

[...] em vinte anos, o crédito rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) transformou a realidade de mais de 2,6 milhões de unidades familiares de produção, gerou renda e potencializou o uso da mão de obra familiar. O crédito foi utilizado para a ampliação da área plantada e a utilização de tecnologias que propiciaram o aumento da produção e da produtividade de mais de 55 alimentos consumidos pelos brasileiros. Também foi importante para a agregação de valor à produção, pelo apoio à industrialização dos produtos agropecuários dos empreendedores familiares individuais e das cooperativas da agricultura familiar, bem como para o turismo rural e a produção de artesanato (2016).

A agricultura familiar mantém cerca de 12 milhões de pessoas economicamente ativas no campo, produzindo, gerando renda, interiorizando o desenvolvimento e alimentando os brasileiros. O Programa consolidou-se como uma política de crédito presente em 4.963 municípios rurais brasileiros de todas as regiões. Em duas décadas, “foram aplicados R\$ 156 bilhões em 26,7 milhões de contratos, nas diferentes modalidades, para diferentes tipos de agricultores familiares” (2016). De acordo com os dados oficiais, 30% dos contratos são feitos por mulheres agricultoras e 17% por jovens.

O Relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), divulgado neste ano, realçou o Pronaf entre as principais medidas em favor da agricultura familiar. O documento destaca que:

[...] as operações são apoiadas por outros programas, como o de Garantia de Preços da Agricultura Familiar, que proporciona descontos em contratos de crédito para compensar quedas na renda devido a reduções nos preços dos produtos; o Seguro da Agricultura Familiar, que cobre as despesas e a renda dos agricultores familiares quando fenômenos climáticos provocam perdas da produção agrícola; e os programas de acesso aos mercados públicos como os programas de Aquisição de Alimentos (PAA) e de Alimentação Escolar (PNAE) (2016).

Evidencia-se que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, enquanto política pública de desenvolvimento rural, tem

sido um instrumento extremamente importante para que alguns objetivos sejam atingidos pelo poder público, como a manutenção das famílias rurais, evitando assim o êxodo rural, e o aumento da produtividade na agricultura familiar, gerando mais renda e, também, contribuindo para a elevação da qualidade de vida. Dessa forma, o Pronaf vai ao encontro do previsto no artigo 1º de seu Decreto, que é “promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria da renda” (BRASIL, 1996).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crédito rural passou, ao longo das últimas décadas, por profundas alterações e aperfeiçoamentos. Especificamente na agricultura familiar não foi diferente. Mas apesar de toda transformação, é inegável que o país avançou enormemente ao criar um sistema de crédito adaptado às vicissitudes da agricultura familiar, com a implantação do Pronaf, em 1996.

Embora sejam diversas as concepções em relação à agricultura familiar, inclusive com a necessidade de reconhecimento como uma categoria política, o financiamento do pequeno produtor rural, através do Pronaf, ganhou impulso para implantação, ampliação e modernização de toda a estrutura produtiva, contribuindo sobremaneira para o aumento da geração de renda e emprego no campo, vindo a satisfazer diversas demandas do setor.

Com o aperfeiçoamento ocorrido ao longo das duas décadas de existência, o Pronaf passou a ser referência de crédito rural para a agricultura familiar, tanto para custeio como para investimento. No período entre 2000 e 2011, o volume de crédito contratado saltou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 13,3 bilhões, enquanto os contratos formalizados passaram de 834 mil para um milhão, 539 mil.

Como a agricultura familiar representa importante estratégia de desenvolvimento para o segmento produtivo agropecuário nacional, segue sendo um setor sensível que necessita de constante apoio para sua modernização e incremento na sua rentabilidade. Nesse cenário, o Pronaf consolida-se como ferramenta de política pública apta a contribuir para a melhoria na qualidade de vida dos pequenos produtores rurais, contribuindo para a permanência do agricultor em sua atividade e, por via reflexa, evitando o êxodo rural.

Para que o Programa siga cumprindo seus objetivos, é recomendável a adoção de políticas públicas voltadas à agricultura familiar que corrijam as anomalias observadas na distribuição do crédito rural, tanto em termos regionais, quanto entre as diversas modalidades produtivas. Recursos para comercialização, investimentos e manutenção da moradia são essenciais para a preservação da unidade familiar e, para isso, a distribuição do crédito deve buscar um reequilíbrio por parte dos gestores. E deve-se continuar buscando uma diferenciação ainda maior nas taxas de juros, rebates e outras garantias aos agricultores familiares (BELIK, 2014).

Apesar dos problemas que um programa dessa amplitude possa apresentar, e pelo fato de o Brasil ser um país imenso e com muitas desigualdades, o Pronaf necessita de constante aperfeiçoamento e aporte volumoso de recursos por parte do poder público. Sendo um dos mais eficazes meios de financiamento da agricultura familiar, que mantém cerca de 12 milhões de pessoas economicamente ativas no campo, o Programa tem todas as condições de contribuir ainda mais para o desenvolvimento econômico e social desse setor.

Por fim, forçoso reconhecer que apenas focar na questão do crédito rural não fará com que sejam atingidos os desenvolvimentos social e econômico almejados. Isso se dará com outras políticas públicas, como assistência técnica adequada, programas de seguro rural, adequação da indústria às necessidades do setor e um sistema de comercialização que atenda às características peculiares da agricultura familiar, entre outras medidas.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Paradigmas do Capitalismo Agrário em questão. São Paulo. Anpocs. “Uma nova extensão para a agricultura familiar”. In: Seminário Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. **Anais...** Brasília, DF, 1997.

ALVES, C. **A importância do crédito para o desenvolvimento econômico e social.** [S.l.]: Webartigos, 2009. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a-importancia-do-credito-para-o-desenvolvimento-economico-e-social/27633/>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

ANTÃO, R. A. de S.; CAMPANHOLO, T. O crédito rural no contexto do desenvolvimento econômico e social. **Revista da Católica**, Uberlândia, v. 3, n. 5, jan./jul. 2011. Disponível em: <<http://catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosv3n5/artigo03.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BELIK, W. O financiamento da agropecuária brasileira no período recente. In: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.) **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: IPEA, 2014.

BRASIL. **Portaria nº 17, de 23 de março de 2010.** Dispõe sobre o regulamento e as condições para realização das operações de crédito rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em especial no que se refere à identificação do agricultor familiar, resolve estabelecer condições e procedimentos para emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF. Disponível em: <www.mda.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Decreto Federal nº 58.380, de 10 de maio de 1966.** Aprova o regulamento da lei que institucionaliza o crédito rural. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Decreto Federal nº 1.166, de 15 de abril de 1971.** Dispõe sobre o enquadramento e contribuição sindical rural. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 mai. 2016.

_____. **Decreto Federal nº 1.946, de 28 de junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 maio 2016.

_____. **Lei Federal nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 maio 2016.

_____. **Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 set. 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Censo Agropecuário.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/50/agro_2006_agricultura_familiar.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2016.

_____. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Pronaf: 20 anos de apoio aos agricultores familiares.** Notícias, 24 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CARDOSO, J. L. Crédito rural no contexto do desenvolvimento. **Perspectivas,** São Paulo, n. 6, p. 109-114, 1983.

CARNEIRO, M. J. **Política pública e agricultura familiar:** uma leitura do Pronaf. 1997. Disponível em: <<http://r1.ufrj.br/esa/V2/ojs/index.php/esa/article/view/106>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

COELHO, F. U. **Curso de direito comercial.** vol. I, 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

LUCCA, E. J.; DEPANTI, C. M. A tecnologia e a diversificação como ferramenta de apoio ao desenvolvimento agrícola. In: Seminário Internacional sobre desenvolvimento regional, 7., 2015, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos...** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/13422/2589>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

ROSA, S. L. C. Os desafios do PRONAF: os limites de sua implementação. **Raízes,** ano XVII, n. 17, p. 89-95, jun. 1998. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_133.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SARON, F. de A.; HESPANHOL, A. N. **O Pronaf e as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil:** o desafio da (re)construção das políticas de apoio a agricultura familiar. *Geo UERJ* – 14, n 23, v. 2, p. 656-683, 2012.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de economia política,** v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SILVA, S. P. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial.** Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento

territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do Pronaf no território Médio. Jequitinhonha-MG: IPEA, 2012.

SOUZA, C. B. de; CAUME, D. J. Crédito rural e agricultura familiar no Brasil. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 56., Rio Branco. **Palestra**. Rio Branco: SOBER, 2008. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/9/882.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SOUZA, M. et al. Agricultura familiar versus agricultura não familiar: uma análise das diferenças nos financiamentos concedidos no período de 1999 a 2009. **Revista econômica do Nordeste**, v. 42, n. 1, p. 105-124, jan./mar. 2011.

TESTA, V. M. Importância da Agricultura Familiar. **Jornal Dia de Campo**, [S.l], 08 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.diadecampo.com.br/zpublisher/materias/Materia.asp?id=20915&secao=Colunas%20e%20Artigos>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA: UM PANORAMA DO INVESTIMENTO NOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Ângela Mattiazzi
Rodrigo Severo*

1 INTRODUÇÃO

Nesta introdução abordaremos o tema de estudo, a problemática enfrentada, as possíveis respostas a ela, os objetivos traçados, a justificativa para realização do estudo e, ao final, o procedimento metodológico. O desenvolvimento deste capítulo divide-se em outras quatro seções. Na segunda seção apresentam-se as “Políticas públicas municipais de emprego, trabalho e renda”. A seção três aborda o “Município, Mercado de trabalho e desenvolvimento local”. Na seção quatro, antes de introduzir o objeto deste trabalho, caracterizam-se e contextualizam-se os municípios e, à luz da experiência local, identificam-se as políticas de emprego, trabalho e renda, procurando compreender a prioridade frente as demais áreas. E a seção cinco apresenta algumas considerações finais.

É conveniente esclarecer que este capítulo aborda as políticas públicas de emprego, trabalho e renda numa perspectiva municipal, procurando compreender as ações dessa esfera, esquecida muitas vezes de estudos,

devido à dificuldade de captação de dados junto às administrações municipais, refletindo numa incipiência do tema políticas públicas, em especial quando falamos de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, uma vez que possuem como seu maior promotor a União e os estados.

Em apertada síntese, o capítulo procura compreender a prioridade que as políticas de emprego, trabalho e renda possuem frente as demais áreas, no âmbito das administrações municipais, as quais têm a responsabilidade de formular, planejar, implementar e avaliar políticas públicas que atinjam os propósitos do Estado, como organização necessária para a promoção do bem-estar social e do desenvolvimento.

O estudo parte da problemática – “Qual a prioridade que as políticas públicas municipais de emprego, trabalho e renda possuem frente as demais políticas?” – e para que seja possível respondê-la identificamos as políticas e as áreas para, posteriormente, com a comparação dos dados de investimento dos municípios, apresentando características do processo de concepção, aprovação e implementação de políticas públicas, bem como sua importância para o gerenciamento dos processos, percebermos melhor como as políticas públicas são geridas.

Norteiam o caminho deste estudo as seguintes questões: a) Os municípios têm realizado investimentos em políticas de emprego, trabalho e renda; b) As políticas de emprego, trabalho e renda possuem prioridade em relação às demais políticas públicas; c) As políticas de emprego, trabalho e renda contribuem para a desenvolvimento dos municípios e para o estímulo do mercado de trabalho local.

Para isso, num primeiro momento, as políticas de emprego, trabalho e renda são conceituadas, caracterizadas e tipificadas. Após, com os dados secundários, procuramos compreender a prioridade estabelecida pelos governos municipais na área do trabalho, estabelecendo uma comparação com as demais áreas. A análise comparativa não analisa o desempenho, mas a prioridade de investimento na área do trabalho nos municípios.

O estudo justifica-se pela identificação da necessária intervenção nessa área, por meio de políticas públicas, em decorrência da incapacidade que os mercados, por si só, têm demonstrado na geração do desenvolvimento e de equidade (COHN, 1995). As dinâmicas que o acompanham deixam à margem trabalhadores menos capacitados, em desvantagem ou excluídos do mercado. Essas políticas apontam para a incapacidade do mercado de prover o pleno emprego.

A partir dos dados secundários, coligidos dos planos plurianuais e balanços contábeis dos Municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, no período de 1991 a 2000, identificamos as políticas públicas e as áreas que possuem investimentos. E para apurar a prioridade que as políticas públicas de emprego, trabalho e renda possuem frente as demais áreas, os balanços contábeis do período de 1991, 2000 e 2010. Nossa proposta não é uma análise minuciosa dos dados, mas, por meio desses dados, apresentar um panorama do investimento nas políticas públicas e sua inserção na esfera municipal.

A metodologia de pesquisa está fundamentada em uma abordagem qualitativa e quantitativa de natureza teórico-conceitual, utilizando-se de pesquisa bibliográfica e documental como meio de investigação (GIL, 2005, p. 44). Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois procura expor características de determinado fenômeno (políticas de emprego, trabalho e renda), estabelecendo relação entre variáveis (com as demais políticas) (GIL, 2005, p. 42). Quantitativa, ao analisar dados secundários, obtidos a partir de planos plurianuais e balanços municipais de final de gestão, e dados primários objetivando a caracterização dos Municípios (SAMPIERI, 2013, p. 31). Qualitativa, ao analisar dados bibliográficos já produzidos sobre o assunto, atribuindo significados aos fatos e compreendendo informações e processos, por meio da observação dos fenômenos, identificando, descrevendo e interpretando a realidade (SAMPIERI, 2013, p. 376). A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica, documental e internet. A amostra foi composta por dados secundários retirados

dos planos plurianuais (PPA 's) dos municípios de Cruz Alta, Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, no período de 1991 até 2000, e dos balanços contábeis dos anos de 1991, 2000 e 2010, comparando os dados e identificando as prioridades nos orçamentos dos municípios objetos da pesquisa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA

Para alcançar o objetivo proposto, nesta seção, o estudo se preocupa em expor conceitualmente e tipologicamente as políticas de emprego, trabalho e renda, apresentando o gerenciamento de seu processo.

O baixo nível de escolaridade e a capacitação nas populações mais carentes, em conjunto com um aumento das exigências para ingresso no mercado de trabalho, explicam, em parte, uma maior incidência do desemprego sobre certas populações (CHAHAD, 2003, p. 210). Os indicadores de desigualdade social, a discussão sobre a reforma do Estado, caracterizado como ineficiente, provocam o debate sobre as políticas públicas, em especial as sociais, e a relação Estado, Sociedade e Mercado (COHN, 1995, p. 3).

O protagonismo do Estado como agente de intervenção na resolução dos problemas públicos está na atuação de forma eficiente. As políticas públicas representam o Estado em ação (HOFLING, 2001, p. 31). A sociedade e suas relações sociais em constante mudança direcionam a Administração Pública a manter-se também em constante movimento, adequando-se à realidade de uma Administração Pública capaz, eficiente e que respeite os princípios constitucionais, promovendo políticas públicas que atendam às necessidades e anseios sociais.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) afirma que “o emprego é um direito de todos e cabe ao Estado garanti-lo, através de políticas públicas”. Seguindo essa mesma compreensão, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 23, inciso I, afirma que “toda pessoa

tem direito a escolha livre do emprego, bem como a condições justas e favoráveis, e à proteção contra o desemprego”. Para atingir tal propósito, o Estado precisa intervir ativamente por meio de políticas públicas.

A preocupação com políticas sociais é algo muito recente no Brasil. Durante quase toda sua história acreditava-se que a questão social e a melhoria das condições de vida da população seriam um simples subproduto do crescimento econômico (JACCOUD, 2005, p. 182). Num breve retrospecto, é possível identificar que a legislação na área do trabalho passou por períodos históricos importantes: a criação do Ministério do Trabalho (1930), a CLT (1943), o FGTS (1966), o SINE (1976), o seguro-desemprego (1986) e a principal intervenção com a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (1990).

Diante das reformas do Estado, as políticas de emprego, trabalho e renda seguem a mesma lógica das outras áreas, apresentando, em geral, algumas características, como a descentralização para os níveis local, a participação de órgãos da sociedade civil e a prevalência de segmentos da população mais vulneráveis.

O campo das políticas públicas de emprego no Brasil segue de perto as tendências atuais em outras áreas da política social, entre as quais pode-se destacar três grandes movimentos: *a*) a descentralização das políticas para os níveis locais, englobando a atuação de estados e municípios; *b*) a terceirização, ou aumento da participação não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão de obra e qualificação profissional; e *c*) a focalização dessas políticas sobre os grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso (IPEA, 2006, p. 437).

O Estado é o local onde se exerce a cidadania e, ao mesmo tempo, é o promotor dessa cidadania, quando a sociedade não consegue por si só atingi-la. São os municípios que, na maioria das vezes, implementam as políticas públicas, que, em conjunto com a sociedade, enfrentam questões

econômicas, socioculturais e de educação, com ações que melhorem, estimulem e desenvolvam a prestação do serviço público, por meio de uma gestão participativa e democrática.

Considerando que atualmente o processo de democratização e descentralização administrativa pela União tem se intensificado, a formulação e a implementação de políticas públicas e a responsabilidade de gerir as têm aumentado consideravelmente as atribuições dos municípios, abrindo novas possibilidades para o entendimento do local e das políticas sociais no país (ROTTA, 2007, p. 296).

No Brasil, concomitantemente com o que ocorreu no resto do mundo, as políticas de emprego, trabalho e renda têm adquirido maior importância e passaram a ser vistas como alternativas para garantir um mínimo, diante das mudanças em andamento. Esse fato se deve às transformações ocorridas na economia mundial, resultado das crises, com efeitos sobre as regras trabalhistas e funcionamento do mercado de trabalho (RAMOS, 2015, p. 41).

Em uma breve delimitação conceitual, as políticas de emprego, trabalho e renda são aquelas que incidem mais diretamente sobre o mercado de trabalho e compreendem algumas ações, como qualificação profissional, intermediação de mão de obra e o seguro-desemprego. Medidas que objetivam contribuir para a estruturação e o melhor funcionamento do mercado de trabalho, podendo influenciar no nível de emprego, porém, de forma limitada (SILVEIRA, 2007, p. 189).

O planejamento é a decisão sobre as prioridades e necessidades que afetam a vida. O foco na política pública decorre do pressuposto de que o gerenciamento do processo tem significativa parcela de responsabilidade sobre o sucesso ou não de uma política pública, e sobre sua sustentabilidade ao longo da história. E para que se possa ter um bom gerenciamento, faz-se necessário um estudo e um planejamento antes do Estado mover-se na direção de promover políticas sociais, o que passa pela gestão das políticas públicas.

No processo de gerenciamento das políticas públicas é possível identificar cinco etapas essenciais: definição de agenda (identificação da necessidade, elaboração da agenda); formulação; tomada de decisão; implementação; e avaliação (WU, 2014, p. 21-24).

Nessa concepção, as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, são conjuntos de atividades discretas, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo (WU, 2014, p. 21).

Brevemente, passaremos por cada uma dessas etapas, para compreendermos de que forma são concebidas as políticas públicas. Primeiramente, a definição de agenda passará pela identificação do problema, a partir da sua percepção em meio à sociedade, uma insatisfação com algo que se acredita ser questões de relevante interesse público e a respeito das quais o governo deve fazer algo. É um momento crucial no processo de elaboração de uma política que mitigará ou diminuirá as consequências negativas desse problema. Identificado o problema, a agenda é definida, estabelecendo-se, a partir do conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes, quais serão as prioridades (SECCHI, 2013, p. 45-47).

A formulação de políticas públicas envolve a construção de alternativas para possíveis cursos de ação governamental destinadas a tratar de problemas na agenda do governo. Com a introdução do problema na agenda, os esforços de desenvolvimento e combinação de soluções para os problemas são cruciais, e os formuladores de políticas enfrentam janelas de oportunidade para encontrar soluções viáveis (WU, 2014, p. 22).

A tomada de decisão é a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução e representa o momento em que os interesses dos autores são equacionados e os objetivos e métodos de enfrentamento de um problema público são explicitadas. A tomada da decisão envolve indivíduos ou

grupos oficialmente autorizados que decidem adotar um determinado curso de ação para a próxima etapa de implementação (SECCHI, 2013, p. 51).

O momento de implementação ou execução da política é um processo dinâmico e não linear, quando a política ganha forma e entra em vigor, e as decisões se traduzem em ações e onde qualquer deficiência na concepção das políticas ou qualquer vulnerabilidade relacionada ao ambiente externo se tornarão visíveis (WU, 2014, p. 97). Segundo Secchi, é neste arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública (2013, p. 55). É a fase em que a Administração Pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas (2013, p. 57).

E, por fim, e não menos importante, a fase de avaliação, que envolve a apreciação do grau que a política pública está atingindo, com relação aos seus objetivos e, se não estiver, o que pode ser feito para melhorá-la. É o momento em que se pode identificar tanto deficiências quanto medidas corretivas. No entanto, tal potencial é muito inexplorado, uma vez que a avaliação pode oferecer uma linha crítica de defesa contra tais deficiências, pela investigação sistemática da eficácia de políticas, programas e procedimentos (WU, 2014, p. 24, 117).

Analísado o processo de gerenciamento de políticas públicas, ainda que sucintamente, foi possível compreender o seu processo de concepção. Com relação às políticas na área do trabalho, em que pese a sua necessidade, elas ainda são reduzidas, e a definição a seu respeito ainda não são consenso nos manuais, sendo possível identificar duas espécies: ativas e passivas. Para o IPEA, “As atividades dos sistemas de emprego estavam articuladas em torno de políticas passivas (seguro-desemprego) ou políticas ativas (intermediação e capacitação) pelo lado da oferta do mercado de trabalho” (IPEA, 2006, p. 436).

Resumidamente, as políticas passivas (reativas) possuem um caráter compensatório, consideram o nível de emprego ou desemprego como um dado, e o objetivo é amparar o trabalhador excluído do mercado de trabalho. Os instrumentos dessas políticas são seguro-desemprego e/ou indenização

aos desligados e programas assistenciais para aqueles que não possuem acesso ao seguro-desemprego (AZEREDO, 1995, p. 94). De outro lado, as políticas ativas procuram intervir efetivamente na demanda por trabalho e na qualidade da oferta, ou seja, foco na empregabilidade. Os instrumentos desse tipo de política são, entre outros exemplos: criação de empregos públicos; investimentos emergenciais nas frentes de trabalho; subsídios públicos à contratação; oferta de crédito para empresas; redução de jornada de trabalho; e incentivos ao trabalho autônomo (AZEREDO, 1995, p. 95).

Na lógica de enfrentamento dos problemas sociais, em especial na área do trabalho, as políticas públicas com relação ao impacto esperado na sociedade se delinham em políticas compensatórias que procuram desenvolver ações que possam minimizar distorções profundas (RUA, p. 51) e políticas regulatórias, que procuram priorizar, por exemplo, a formalização, facilitando o acesso ao crédito, criando uma maior interação entre os setores, o que expandiria o mercado e reduziria a evasão de divisas, combatendo a ilegalidade e resultando numa ampliação da arrecadação tributária (TOKMAN, 2003, p. 09).

As políticas de geração de emprego e renda podem fundamentar-se: a) no incentivo ao associativismo, cooperativismo, ou economia solidária; b) na qualificação profissional do trabalhador para ingressar ou se manter no mercado de trabalho ou como gestor do seu próprio negócio; c) em linhas de créditos para financiamento dos empreendimentos, entre outras (OLÍMPIO, p. 876). Como condutoras de uma nova concepção de políticas de geração de trabalho e renda, as políticas de economia solidária estimularam um outro tipo de desenvolvimento, o local (ARAUJO, 2005, p. 68-69). A economia solidária, sob diferentes formas associativas (associações, cooperativas, incubadoras e outras), podem promover, em que pese os ganhos serem muitas vezes modestos, para aquele indivíduo em vulnerabilidade econômica e social, a possibilidade de sustentar-se com o próprio trabalho, a partir de sua inclusão na economia (ASSEBURG, 2007, p. 528).

3 MUNICÍPIO, MERCADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO LOCAL

Segundo André Franco Montoro (ex-governador do estado de São Paulo), “Ninguém mora na União, ninguém mora no Estado, todos moram no Município”. Partindo dessa concepção, identificamos no Município o ente mais próximo ao cidadão, onde ele reside e desenvolve suas atividades, justificando a delimitação pela esfera municipal.

Considerando que pobreza, desigualdade e exclusão social representam fenômenos distintos, mas indissociáveis, o sentido da exclusão social aqui utilizado diz respeito à exclusão do mercado de trabalho, desencadeada por vários fatores, que apontam a crise econômica como um elemento de grande interferência no mercado de trabalho (NATIVIDADE, 2011, p. 03). É nesse contexto que situamos as políticas municipais de emprego, trabalho e renda, como promotoras de condições para manutenção do emprego, a geração de novos postos de trabalho, e o desenvolvimento do país, em especial dos municípios (MENESES, p. 13).

É importante compreender a realidade local quando se pensa em emprego, trabalho e geração de renda, verificando as necessidades do Município para pensar-se numa política eficaz, que não só prepare para o mercado em geral, mas também para as necessidades locais das pessoas nele inseridas.

O Município, pela proximidade com os cidadãos, possui maior conhecimento das necessidades locais, favorecendo uma maior compreensão das demandas, bem como maior agilidade na adoção de estratégias. Muito embora sua capacidade de ação esteja condicionada pela baixa capacidade fiscal, salvo raros casos de municípios maiores, deve-se destacar que existe um espaço crescente para iniciativas que podem estimular o desenvolvimento. São ações que, na maioria das vezes, podem se constituir pelas parcerias com empreendedores, sindicatos, associações empresariais, organizações

da sociedade civil, agências de financiamento e fomento e instituições de ensino, pesquisa e assistência técnica (GUIMARÃES, 2011, p. 331).

[...] a ideia de desenvolvimento nasceu associada ao projeto da modernidade que previa a emancipação do ser humano e da sociedade em relação aos preceitos da tradição, do pensamento mágico e da religião, através da afirmação da capacidade do ser humano gerir sua própria historicidade pelo uso da razão. A afirmação da modernidade rompeu as formas tradicionais de pertencimento e proteção social, exigindo a produção de novos mecanismos e instrumentos que deram origem às políticas sociais. Portanto, desenvolvimento e políticas sociais são produtos da modernidade e como tais devem ser reconhecidos e analisados (ROTTA, 2007, p. 294).

Os municípios, reconhecendo a necessidade de integração entre as economias locais e os mercados globais, têm procurado formas de atrair empresas para seus territórios, em troca oferecendo benefícios financeiros, investimentos estruturantes, como distritos industriais, além de benefícios fiscais, na expectativa de retornos que consolidem um patamar desejável de desenvolvimento local, como um aumento no nível de emprego e um incremento da renda, criando um ambiente propício para o desenvolvimento econômico local (SOUSA, p. 9-10). Ao referir-se sobre desenvolvimento local, Rotta (2007) menciona que:

A compreensão de desenvolvimento foi se deslocando de uma mera reprodução, na esfera local, daquilo que ocorria em nível nacional, para uma postura mais ativa e propositiva, em termos de elaboração de projetos a partir das necessidades e demandas locais, com a participação dos atores locais (p. 297).

Ao retirar os municípios do isolamento e fortalecer sua capacidade de negociação, é possível identificar as potencialidades locais, como recursos naturais, capital humano, estimulando atividades produtivas complementares, visando adensar e agregar valor a cadeia produtiva, contribuindo significativamente para o desenvolvimento local. A oferta de microcrédito,

a organização em cooperativas, a criação de incubadoras, a formação de consórcios com outros municípios, a regularização das terras para a organização dos produtores, o estímulo à comercialização, o acoplamento dos produtos locais às políticas de compras do Município, a organização de feiras, de centrais de comercialização, são alguns exemplos de ações por meio de políticas de emprego, trabalho e renda, que os municípios podem desenvolver melhor de que outro ente da federação (GUIMARÃES, 2011, p. 332-335).

No Artigo 203 da Carta Constitucional de 1988, a “inclusão socioproductiva” é uma condição necessária para o desenvolvimento humano, pressupõe a inserção da população de baixa renda em todos os serviços prestados pelas diferentes políticas públicas. Já em seu preâmbulo, institui um Estado democrático de direito, cujos princípios são assegurar o desenvolvimento, a liberdade, a igualdade, a dignidade, e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada nos os valores sociais do trabalho e na harmonia social.

A “inclusão socioproductiva” coloca como um dos objetivos da assistência social a inserção da população beneficiária no mercado de trabalho (SIMÕES, 2009). Através da carta constitucional, o Brasil torna-se signatário da Declaração do Milênio que aponta entre os oito objetivos a necessidade de acabar com a fome e a miséria, e todo o mundo trabalhar pelo desenvolvimento.

Em uma Constituição social e democrática como a de 1988, o Estado não tem apenas o papel regulador. Além de intervir indiretamente na ordem econômica e social, diretamente presta serviços públicos. Com o advento do globalismo, e do desenvolvimentismo (BRESSER, 2007, p. 16-20) os governos federais, estaduais e municipais, em conjunto, têm o dever de promover políticas públicas de apoio ao contingente à margem do mercado de trabalho, tendência que já é possível ser destacada, em muitos municípios, como veremos ao longo do trabalho e também apresentada pelo IPEA (2006, p. 437).

A reativação do mercado de trabalho foi um dos principais fatores na melhora da condição socioeconômica da população brasileira; no entanto, hoje é possível identificar que o mercado de trabalho novamente enfrenta dificuldades, e os motivos passam pela crise econômica e fiscal do Estado. Nesse contexto, em que o mercado não consegue regular, promovendo a igualdade e o pleno emprego, faz-se necessária uma intervenção social no campo das políticas públicas voltadas para o emprego (BALTAR, 2013). A crise do mercado de trabalho atualmente não se traduz apenas nos índices de desempregos, mas no contingente de pessoas que sobrevivem fora das condições de emprego formal, decorrente das mutações no modo de produção capitalista, com a qual as sociedades terão de conviver, sendo que o Estado deve promover a justiça social.

Os governos federal, estadual e municipal esforçam-se para promover políticas que estimulem a geração de renda e a criação e manutenção dos empregos. Existe um amplo leque de opções, como aquelas que apoiam as atividades informais, em outros tempos consideradas reflexo do atraso, além de incentivos para atrair empresas para suas áreas, como a construção de distritos industriais e subsídios para os investimentos.

Enquanto as lutas tradicionais se mostravam cada vez mais impotentes, as lutas locais-regionais demonstraram que era possível produzir uma contra-hegemonia ao movimento da globalização feita de cima para baixo. A valorização do espaço local-regional não pode ser entendida como uma nova apologia e nem como um “efeito-moda”, mas sim como o reconhecimento de que é em nível local que o desenvolvimento realmente ocorre (ROTTA, 2007, p. 295).

O desemprego e as demais condições que contextualizam a informalidade no mercado de trabalho devem ser preocupação do Estado. E os municípios, por estarem mais próximos desse mercado, devem comprometer-se compartilhadamente com a União e os estados na promoção de políticas

públicas que reduzam essas desigualdades e promovam a justiça social. Em seu estudo, Rotta (2007) constata que:

[...] a perspectiva da territorialização do desenvolvimento, afirmando a especificidade dos espaços locais na definição das condições do desenvolvimento e apontando para os problemas decorrentes das opções globalizadoras. Nessa abordagem, as políticas sociais são vistas como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento e não como mecanismos compensatórios ou como estratégias de competição. [...] As políticas sociais são fundamentais tanto para auxiliar na criação das condições para o crescimento econômico quanto para efetivar mecanismos que possibilitem ampliar, gradativamente, a qualidade de vida da população (p. 296).

É importante, portanto, que ocorra o acompanhamento dos investimentos municipais em políticas sociais que possibilitem a melhoria da qualidade de vida da população.

4 PANORAMA DO INVESTIMENTO DOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO ESTADO DO RS

A partir de pesquisa bibliográfica, identificamos na tese de doutorado de Rotta (2007) dados secundários, que fazem parte dos Planos Plurianuais¹ e Balanços Municipais de final de gestão dos anos de 1991 a 2000, que subsidiam nosso estudo, possibilitando a identificação e a compreensão de qual a prioridade que as políticas públicas municipais de emprego, trabalho e renda possuem frente as demais políticas e/ou áreas sociais².

Os dados secundários foram atualizados para o ano de 2010 e posteriormente disponibilizados pelo coordenador do projeto “Políticas sociais

1 O Plano Plurianual deve ser elaborado no primeiro ano de mandato de uma legislatura, tendo validade para os três anos seguintes da mesma e o primeiro ano de mandato da legislatura posterior

2 Na análise que o autor faz, este explicita que dá prioridade às proposições direcionadas para políticas sociais de educação, saúde, trabalho, habitação e assistência social. Diante da enormidade de proposições presentes nessas cinco áreas de políticas sociais, nos três Planos Plurianuais analisados, opta-se por uma análise mais global de cada área.

e desenvolvimento regional: o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na década de 2000”³.

O critério de definição dos municípios segundo Rotta foi o seguinte:

Definiram-se como os principais municípios da região aqueles que polarizam cada uma das quatro microrregiões, quer por sua importância econômica, sua origem histórica, seu contingente populacional, sua influência política e sócio-cultural. Sendo assim, procede-se o estudo dos municípios de Cruz Alta, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa (ROTTA, 2007, p. 209).

Em apertada síntese, caracterizamos os municípios a partir dos dados obtidos no IBGE e do levantamento feito no trabalho de Rotta (2007), observando a sequência histórica de fundação do município, iniciando por Cruz Alta e, posteriormente, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa.

O município de Cruz Alta possui uma área geográfica de 1.360,289 Km² e abrigava, em 2010, uma população estimada de 62.821 habitantes (IBGE, 2016).

O município de Cruz Alta foi o primeiro a constituir-se no noroeste gaúcho.[...] O município de Cruz Alta se constituía assim com a maior extensão geográfica dos 14 municípios gaúchos existentes em 1834 [...] Dessa extensa área se constituiu a maior parte dos municípios do atual noroeste gaúcho, entre eles, Santo Ângelo, Ijuí e Santa Rosa, também objetos desse estudo comparativo. (ROTTA, 2007, p. 211).

Santo Ângelo foi o segundo município a constituir-se no noroeste gaúcho; apresenta atualmente uma área geográfica de 680,498 km² e abrigava, em 2010, uma população estimada de 76.275 habitantes (IBGE, 2016).

A constituição do município de Ijuí está relacionada com o processo de expansão da fronteira agrícola para o noroeste gaúcho (ROTTA, 2007,

3 Projeto em execução e coordenado por Edemar Rotta, aprovado no Edital FAPERGS 02/2014 – PqG, com vigência de 19/12/2014 a 19/12/2016. “Políticas sociais e desenvolvimento regional: o Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul na década de 2000”.

p. 215). O atual município de Ijuí possui uma área territorial de 689,387 km² e abrigava, em 2010, uma população estimada de 78.915 habitantes (IBGE, 2016).

O atual município de Santa Rosa possui uma área territorial de 489,798 km² e abrigava, em 2010, uma população estimada de 68.587 habitantes (IBGE, 2016).

A recuperação histórica de algumas políticas de emprego, trabalho e renda contribuem para contextualizar e descortinar aspectos relevantes da tipologia das políticas públicas⁴. Para isso, serão evidenciadas algumas⁵ políticas públicas na área do trabalho, identificadas por Rotta (2007, p. 222-251) nos PPAs das cidades que foram objeto de pesquisa, durante o período compreendido entre 1991 e 2000.

No PPA que compreende o ano de 1991-93, os quatro municípios apresentam proposições de investimento direcionadas para qualificação dos servidores municipais e manifestaram uma preocupação com a geração de novos empregos, porém não consta nenhuma referência específica de políticas de emprego, trabalho e renda. Destacam-se os Município de Ijuí, apresentando uma preocupação em atrair novas empresas, e o Município de Santa Rosa, apontando para uma necessidade de capacitar os trabalhadores e empresários.

No período de 1994-97, as prioridades mantêm-se quase as mesmas do período anterior, direcionadas aos servidores municipais, à geração de novos empregos e à atração de novas indústrias (Ijuí). O Município de Santa Rosa destaca-se apresentando uma preocupação com a prevenção de acidentes de trabalho, formação de mão de obra qualificada para a indústria, e incentivo à atividade industrial e redução do desemprego.

4 Segundo Rotta (2007, p. 222), dada à formatação diferenciada com que os planos se apresentavam em cada município, procedeu-se a organização das áreas e a redação das prioridades de forma a permitir uma visão clara da intenção expressa na proposta estabelecida, procurando manter, ao máximo, a redação original.

5 Em que pese o pesquisador apresentar um quadro sistematizado com todas as políticas relacionadas à área do trabalho, optamos por pinçar as principais políticas identificadas diretamente com a área do trabalho.

Quatro anos à frente, no período que compreende os anos de 1998-2001, o painel não apresenta alterações em relação à direção das proposições contemplando os servidores municipais. Importante referência surge no PPA do Município de Ijuí, apresentando uma primeira perspectiva de investimento em políticas de emprego, trabalho e renda, quando apresenta uma proposta de criação de um cadastro permanente de empregados e uma secretaria especial de combate ao desemprego. O Município de Santa Rosa propõe investimentos na implantação de um centro de referência em saúde do trabalhador.

Após identificarmos algumas políticas dos municípios na área social, passamos à análise da sua execução orçamentária⁶, seguindo com base nos dados coletados por Rotta (2007, p. 255-268) em sua pesquisa nos municípios da região noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, procurando compreender qual a prioridade que as políticas públicas municipais de emprego, trabalho e renda possuem frente às demais.

No período que compreende os anos de 1991-93, chamou a atenção na execução orçamentária⁷ que apenas Santo Ângelo, com 0,8% em 1993, e Santa Rosa, com 1,69% em 1991, 1,02% em 1992, 2,08% em 1993, apresentam um pequeno percentual de investimento na área do trabalho.

[...] A área de trabalho demonstra uma tendência que vai se manter ao longo da década, ou seja, a de ser a área de políticas sociais que recebe o menor montante de recursos investidos nos municípios pólo da região (ROTTA, 2007, p. 265).

No período de 1994-97, houve um aumento significativo de investimento na área do trabalho, direcionados por políticas de emprego, trabalho e renda, com exceção do Município de Ijuí, que mesmo tendo proposto em seu PPA investimentos na área do trabalho, nada investiu, repetindo o período

6 Percentual calculado sobre o total de investimento apurado nos balanços contábeis dos Municípios.

7 Salutar enfatizar, sem desrespeitar a atenta compreensão do leitor, que a partir deste momento, analisamos a execução orçamentária dos municípios objetos da pesquisa, pois em momento anterior analisávamos as proposições de execução, as previstas nos Planos Plurianuais de investimento.

anterior. Os demais municípios fizeram os seguintes investimentos: Cruz Alta destaca-se com percentual médio de 5,36% de seu orçamento; Santa Rosa, 1,22%, aproximadamente o mesmo percentual de investimento do período anterior; Santo Ângelo, diferente do período anterior, passa a investir todos os anos do período um percentual médio de 1,49% na área do trabalho.

Ao se verificar os acréscimos de investimentos mais significativos, destaca-se o caso de Santa Rosa, especialmente nas áreas de trabalho com 346,66% com maior índice se comparado as demais áreas [...] Esses aumentos expressivos demonstram uma valorização maior das políticas sociais nas dinâmicas de desenvolvimento local, o que, em grande parte, também está expresso nos Planos Plurianuais do período (ROTTA, 2007, p. 267).

No próximo período, que compreende os anos de 1998-2000, Ijuí mantém a tendência, não investindo na área do trabalho, mesmo sinalizando investimentos em seus PPAs. Cruz Alta é município que apresenta maior investimento, mantendo uma média de 4,20%, seguido de Santa Rosa, que mantém os investimentos na área do trabalho, com uma média de 1,60% do orçamento compreendido no período. E Santo Ângelo mantém o investimento, aproximando-se de uma média de 0,96%, apresentando uma redução comparado ao período anterior.

Chama a atenção o fato de que os investimentos diminuiram nos quatro municípios [...] na área de trabalho (nessa última, o município de Ijuí não diminuiu, pois não teve nenhum investimento apresentado em toda a série da década). Essa diminuição dos investimentos contrasta com o estabelecido nos Planos Plurianuais [...]. Para a área do trabalho, esse fato consolida a tendência constatada ao longo de toda a década, a inexistência de programas e ações para essa área de políticas sociais, especialmente nos seus Planos Plurianuais. Ao considerar-se a realidade de crise econômica e necessidade de buscar alternativas, significa um equívoco a não priorização dessa área (ROTTA, 2007, p. 268).

Ao final, buscando identificar o grau de prioridade das políticas de emprego, trabalho e renda, apresenta-se um comparativo entre três anos, período que corresponde às últimas três décadas (1991, 2000 e 2010). O comparativo é feito conforme a prioridade dada pela pesquisa às políticas sociais (ROTTA, 2007), com dados que vão compor o projeto “Políticas sociais e desenvolvimento regional: o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na década de 2000”.⁸ Analisa-se o percentual de investimentos de cada área, com base no total investido nos anos de 1991, 2000 e 2010, destacando-se a área de trabalho.

O Quadro 1 apresenta o percentual de investimento das respectivas áreas sociais, comparado ao total de investimento retirado dos balanços contábeis dos municípios.

Quadro 1 – Percentual de investimentos nas áreas sociais – 1991, 2000 e 2010

Ano	Município	Educ. e Cultura	Habit. e Urb.	Assist. e Previd.	Trabalho	Saúde	Total Investimento
1991	Cruz Alta	32,79	59,33	7,88	0,00	0,00	R\$ 15.205.737,97
1991	Ijuí	50,97	12,78	24,57	0,00	11,67	R\$ 17.267.735,13
1991	Santa Rosa	47,58	11,83	20,18	2,29	18,11	R\$ 20.350.556,98
1991	Santo Ângelo	47,01	28,27	19,14	0,00	5,58	R\$ 20.029.466,89
2000	Cruz Alta	41,61	26,97	6,73	5,50	19,18	R\$ 45.385.329,74
2000	Ijuí	46,08	8,19	17,22	0,00	28,5	R\$ 58.587.233,83
2000	Santa Rosa	33,69	6,48	14,82	1,90	43,1	R\$ 69.852.088,96
2000	Santo Ângelo	46,94	9,49	20,93	1,46	21,18	R\$ 50.368.924,45
2010	Cruz Alta	43,19	10,81	11,24	0,02	34,74	R\$ 61.060.811,86
2010	Ijuí	34,32	8,78	21,93	0,00	34,97	R\$ 92.987.499,91
2010	Santa Rosa	35,71	3,72	12,61	1,21	46,76	R\$ 97.682.753,74
2010	Santo Ângelo	38,23	18,02	19,22	0,00	24,53	R\$ 90.814.489,16
	Média	41,51	17,06	16,37	1,03	24,03	

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

8 Projeto em execução e coordenado por Edemar Rotta, aprovado no Edital FAPERGS 02/2014 – PqG, com vigência de 19/12/2014 a 19/12/2016, intitulado Políticas sociais e desenvolvimento regional: o Noroeste do estado do Rio Grande do Sul na década de 2000.

O crescimento dos investimentos é significativo nas cinco áreas sociais em praticamente todos os municípios. O município de Ijuí permanece, ao longo dos três períodos, sem nenhum investimento na área do trabalho, o que significa uma incoerência com relação ao estabelecido em seus Planos Plurianuais. Os maiores crescimentos do montante investido, em termos percentuais, ocorrem na área do trabalho, com um acréscimo de 876,95%; no entanto, é a área que apresenta os menores valores totais.

Ao analisar cada um dos municípios, nas cinco áreas de políticas sociais, é possível identificar que, ao final dos três períodos, o menor percentual de investimento ocorre em políticas de emprego, trabalho e renda, contrastando com a real necessidade de investimento nessa área social.

[...] Essa falta de investimentos na política social de trabalho contrasta com a necessidade que existia, nessa mesma época, de buscar soluções para um ambiente de crise econômica e falta de empregos que a região vivia. Essa falta de investimentos pode estar relacionada com a concepção existente na região a respeito dessa política (ela ser de atribuição do governo federal) [...] (ROTTA, 2007, p. 257).

O percentual de investimento médio total dos três períodos, nos quatro municípios, é de 41,51% em Educação e Cultura, Saúde com cerca de 24,03%, seguido de 17,06% em Habitação e Urbanismo, 16,37% em Assistência e Previdência e, por fim, a área de trabalho com 1,03%.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão de abordar o tema em destaque partiu da necessidade acadêmica de compreender, partindo de uma visão de desenvolvimento e de políticas públicas, se na esfera municipal existem políticas públicas direcionadas à área do trabalho. E compreender qual sua prioridade frente as demais áreas, uma vez que tais políticas geralmente são promovidas pela

União ou pelos estados, na busca pela promoção e/ou proteção do emprego e dos trabalhadores.

Ao final, foi possível concluir que alguns municípios têm se preocupado com investimentos em políticas de emprego, trabalho e renda, todavia, são ainda muito incipientes no âmbito municipal, o que podemos notar a partir dos baixos investimentos nesse tipo de políticas, muito embora tenhamos verificado que tais políticas possuem papel importante no mercado de trabalho dos municípios.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, H. E. (Org.). **Avaliação de políticas públicas de economia solidária**. Brasília: MTE/IPEA/ANPEC, 2005. 93 p. Relatório Final.

ASSEBURG, H. B.; GAIGER, L. I. A economia solidária diante das desigualdades. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 499-533, 2007.

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, Ipea, n.12, p. 91-116, jun./dez. 1995.

BALTAR, P. Crescimento na economia e mercado de trabalho no Brasil. In: IPEA. **Desafios para o desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C.. Burocracia pública na construção do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Paraná, n. 28, p. 9-30, 2007.

CHAHAD, J. P. Z. Tendências recentes no mercado de trabalho: pesquisa de emprego e desemprego. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 3-4, p. 205-217, 2003.

COHN, A. Políticas sociais e pobreza no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Ipea, n.12, jan./dez. 1995, p.1-17.

GAETANI, F. Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces. **IX Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, Espanha, p. 2-05, 2004.

GIL, A. C. **Como Elaborar projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GUIMARÃES, A. Q. et al. **Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local.**2011.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>>Acesso em: 22 jun. 2016.

IPEA. Comunicado da Presidência nº 19. **Emprego público no Brasil: Comparação internacional e evolução.** Brasil: Ipea, 2009.

IPEA. Políticas Públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil. In: TAFNEL, P. (Ed.). **Brasil: O estado de uma nação.** Mercado de emprego, trabalho e informalidade. Rio de Janeiro: Ipea, 2006, p. 398-446.

JACCOUD, L.; CARDOSO Jr, J. C.. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo.** Brasília: Ipea, p. 181-260, 2005.

MENESES, A. C. B. **Manual “Município Empreendedor – Políticas Públicas de Trabalho, Renda e Empreendedorismo”.** Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo e o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho do Ceará. Fortaleza: IDT.

NATIVIDADE, E. A. et al. **Gestão Social de Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda: uma reflexão por meio das ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária.** APGS, Viçosa, v.3, n.1, pp. 1-22, 2011.

OLÍMPIO, J. de O; OLIVEIRA, E. A. de A. Q. Aplicação de políticas macroeconômicas para redução do desemprego. **VIII Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e IV Encontro Latino Americano de Pós-Graduação – Universidade do Vale do Paraíba.** p. 875-880.

RAMOS, C. A. et al. Mercado de trabalho: conjuntura e análise. In: CORSEUIL, C. (Org.). **A importância alocativa das políticas de emprego.** Brasília: Ipea, p. 37-50, 2015.

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, FSS/PUCRS, Tese de Doutorado, 2007.

RUA, M. das G. Para aprender políticas públicas. **Curso on-line políticas públicas.** Instituto de gestão e economia e políticas públicas – IGEPP.

SAMPIERI, R. H. et al. **Metodologia de Pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Penso, 2013.

SILVEIRA, I. M. M. da. **A Descentralização da Política de Assistência Social no Ceará: caminhos e descaminhos.** UFPE. CCSA. Serviço Social. Tese de doutorado, 2007.

SIMÕES, L. G; PEIXOTO, N. M. **Geração de emprego, trabalho e renda nos municípios paulistas.** 2009.

SOUSA, D. **Políticas públicas de trabalho, emprego e renda: as ações dos governos e as lógicas do apoio à informalidade e à carteira assinada.** Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/POL%C3%8DTICAS%20P%C3%9ABLICAS%20DE%20TRABALHO,%20EMPREGO%20E%20RENDA.pdf>>.

TOKMAN, V. **De La informalidad a La modernidad.** Montevidéo: Boletim Cinterfor, n.155, 2003.

WU, X. et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos.** Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap. 2014.

ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM O COREDE MISSÕES NA DÉCADA DE 2000

Francisco Angst
Jorge Adalberto Schommer
Letiane Peccin Ristow
Micheli dos Santos

1 INTRODUÇÃO

Na década de 2000 o país passou por mudanças socioeconômicas que proporcionaram crescimento econômico e distribuição de renda. Em especial, ressalta-se o papel do conjunto de políticas públicas direcionadas à população mais pobre, que resultaram no aumento da renda *per capitado* trabalhador de US\$ 8.430,00, em 1994, para US\$ 11.150,00, em 2013, na redução da desigualdade, no qual o Índice de Gini passou de 0,601, em 1995, para 0,530, em 2012, e a redução do número de pessoas extremamente pobres caiu de 22,4 milhões para 10 milhões nesse período (IPEADATA, 2016).

Para acelerar o crescimento econômico e ter recursos para aperfeiçoar as políticas sociais, o governo federal desonerou os investimentos, a produção e o consumo através da renúncia de receitas tributárias. Isso vem ao encontro da estratégia de desenvolvimento adotada no Brasil, baseada em

três frentes de expansão, na qual o país teria, através do consumo em massa, dos recursos naturais e da infraestrutura, os “motores do investimento”, capazes de impulsionar a economia brasileira (BIELSCHOWSKY, 2014).

Segundo Fonseca (2004), o crescimento econômico tem sido consagrado como taxas positivas de crescimento do PIB, enquanto que desenvolvimento envolve melhoria dos indicadores sociais e consequente distribuição de renda. Esses dois conceitos, no entanto, não são antagônicos, haja vista que ambos se opõem à estagnação, no sentido de que ocorrem quando a economia cresce, possibilitando à sociedade reproduzir-se. Portanto, os ganhos de produtividade associados a um quadro institucional adequado para que o desenvolvimento e a redistribuição ocorram conjuntamente seriam o caminho para alcançar-se um desenvolvimento socialmente justo e equilibrado (FONSECA, 2004).

Muitos autores afirmam que durante a década de 2000, o contexto econômico mundial e as políticas públicas foram propícios para que ocorresse o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda concomitantemente. Portanto, este estudo se propõe a verificar como se comportou a economia e o desenvolvimento dos municípios que fazem parte do COREDE Missões, Rio Grande do Sul (RS), diante das políticas desenvolvimentistas nacionais na década de 2000, tendo em vista a importância regional desse conselho, que planeja mecanismos de participação social, para coletivamente encaminhar demandas congregadas de municípios pequenos, mas que contribuem substancialmente para o desenvolvimento do RS. Para isso, utilizaram-se os dados do Produto Interno Bruto (PIB) e do Valor Adicionado Bruto (VAB) dos segmentos agropecuária, indústria, administração pública e serviços, no período de 2000 a 2010 (IBGE, 2016). Na sequência, foi analisado se as políticas desenvolvimentistas promoveram a distribuição de renda entre a população dos municípios através do Índice de Gini, do percentual da população pobre e em extrema pobreza e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), disponível

no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, nos anos de 2000 a 2010 (ATLAS BRASIL, 2016), abarcando, assim, sua evolução no período.

1.1 Estado Desenvolvimentista

No caso brasileiro, as políticas desenvolvimentistas constituíram-se em prática efetiva a partir de 1930, embora haja experiências regionais anteriores, com João Pinheiro em Minas Gerais e Getúlio Vargas no Rio Grande do Sul. Na literatura, é comum a referência ao “Nacional-Desenvolvimentismo” para designar o projeto varguista, mais nacionalista e com proposta de incorporação dos trabalhadores urbanos pela legislação trabalhista e previdenciária, e o “Desenvolvimentismo-Associado” ou “Internacionalizante” iniciado por Kubitschek e cuja consolidação teria ocorrido com os governos militares, após 1964.

Portanto, o conceito desenvolvimentista tem sua origem no processo histórico de superação a tendências de um Brasil marcado pela baixa produtividade, pelo desperdício de recursos, pela miséria, pelas disparidades regionais e pela dependência externa. Todavia, em um sentido mais amplo, o conceito propõe-se a captar um padrão de comportamento detectável à condução da ação estatal na esfera tecnológica, educacional, cultural e das políticas públicas. Em um sentido mais restrito, voltado à política econômica, propõe-se um projeto de longo prazo, centrado na industrialização e na modernização do setor primário, implementado com auxílio de medidas governamentais voltadas a incentivar a substituição de importações e a diversificação da produção primária, com prioridade ao mercado interno (FONSECA; CUNHA; BICHARA, 2013).

O livro intitulado *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*, de Hélio Jaguaribe, de 1962, é reconhecido como uma das primeiras obras a tratar desse tema. A partir daí, autores como Bresser-Pereira (1963) e Cardoso (1971) passaram a utilizá-lo; porém, foi na década de 70 que o termo teve seu uso difundido e vários autores buscaram

conceituá-lo, alguns sob uma perspectiva ideológica e outros teóricos (FONSECA, 2014). Com base nesses dois grupos, Fonseca (2013) elencou três variáveis comuns que convergem para um núcleo do conceito de desenvolvimentismo: a existência de um projeto ou estratégia de nação; a intervenção consciente e determinada do Estado, a fim de viabilizar o projeto; e a industrialização como suporte ao crescimento econômico.

Sendo assim, a intervenção do Estado para o aumento da produtividade é o aspecto central da formulação de políticas desenvolvimentistas. Portanto, desenvolvimentismo é:

[...] a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 59).

O modelo desenvolvimentista brasileiro ancorou-se em quatro pilares: no crescimento econômico impulsionado por mais emprego, crescimento real do salário-mínimo (de R\$ 381,36, em dezembro de 2002, para R\$ 692,27, em dezembro de 2013) e pela redistribuição de renda salarial; pela implantação de um conjunto de políticas sociais a fim de consolidar um Estado de bem-estar social; pela expansão do crédito, com queda das taxas de juros, ampliação dos empregos formais e aumento real dos salários; e um conjunto de investimentos públicos diretos e indiretos (por meio de financiamentos) em infraestrutura e logística (CALIXTRE; BIANCARELLI; CINTRA, 2014).

Nesse sentido, desenvolvimentismo é quando no projeto nacional há a alocação de recursos para a transformação estrutural da economia, como ocorreu na década de 2000. Segundo Bielschowsky (2014), nessa década houve: crescimento com redistribuição de renda pela via do consumo de massa (Plano Plurianual 2004-2007); investimento em infraestrutura

(Programa de Aceleração do Crescimento); e inovação (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, Programa de Desenvolvimento Produtivo e Plano Brasil Maior).

A distribuição de renda por si só não está associada ao desenvolvimentismo, pois, para que isso seja possível, ela precisaria estar associada a um projeto de industrialização e reestruturação produtiva em longo prazo (FONSECA, 2014). No Brasil, a distribuição de renda não se deu concomitante com tal projeto, uma vez que a base do crescimento econômico estava na geração de empregos e no aumento dos salários. Por isso, Fonseca, Cunha e Bichara (2013) afirmam que, para que houvesse ocorrido desenvolvimentismo efetivamente, seria preciso um consenso da natureza e da profundidade da política econômica, a fim de induzir investimentos em áreas prioritárias, conjuntamente com “ação estatal nas demais esferas de abrangência – como educação, tecnologia, mercado de trabalho e políticas sociais, dentre outras – de forma a forjar um projeto com coerência interna entre fins, meios e instrumentos para viabilizá-los” (p. 424).

1.2 As três possíveis frentes de expansão da economia e o valor adicionado

De acordo com a estratégia de desenvolvimento adotada, o Brasil tem três frentes de expansão (consumo de massa, recursos naturais e infraestrutura) que precisam ser incrementadas através da inovação tecnológica e de encadeamentos produtivos locais (turbinadores), as quais seriam capazes de promover a expansão da economia em longo prazo (BIELSKOWSKY, 2014).

O consumo em massa representa para o país rendimentos em escala devido à dimensão de seu mercado interno, bem como progresso técnico e aumento da produtividade providos das estruturas produtivas e empresariais. Ademais, gera um círculo virtuoso: seu aumento provoca expansão dos investimentos, que, por sua vez, se traduz em aumento da produtividade

e competitividade, as quais geram, através do lucro, aumento de salários das famílias que se transformam em consumo, o qual provoca aumento dos investimentos (BIELSCHOWSKY, 2014). O consumo em massa se dá tanto para produtos como para serviços.

Os recursos naturais são em abundância no país, seja terra, água, sol ou energias (elétrica, petróleo, etanol), os quais têm potencial de afirmação tecnológica nas áreas de produção e inovação em longo prazo. Entretanto, para que esse potencial seja eficiente, é preciso que seja produzida no país parte das máquinas e insumos, bem como se agregue valor em toda cadeia alimentar (BIELSCHOWSKY, 2014).

Já os investimentos em infraestrutura resultam na criação de empregos, geram externalidade ao setor privado e a toda a economia, por meio de efeitos de encadeamento e inovação transmitidos aos demais setores (BIELSCHOWSKY, 2014).

Em estudo recente, Bielschowski, Squeff e Vasconcelos (2014) analisaram empiricamente as principais tendências do investimento no Brasil na década de 2000, através da análise da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e sua relação com a evolução do valor adicionado e dos coeficientes de importação e exportação.

A FBCF é um indicador que mede o quanto as empresas aumentaram os seus bens de capital, que são os bens que geram outros bens. Através dele se identifica qual a capacidade de produção do país e se os empresários estão confiantes no futuro e se estão dispostos a investir (IPEA, 2016).

Dessa forma, quanto maior for a FBCF, maior é a capacidade de geração de Valor adicionado, que é o resultado da diferença entre os valores dos bens ou serviços após a transformação, durante o processo produtivo. É o que o agente econômico agrega de valor (MONTORO FILHO, 1992, apud PEREIRA, 2016).

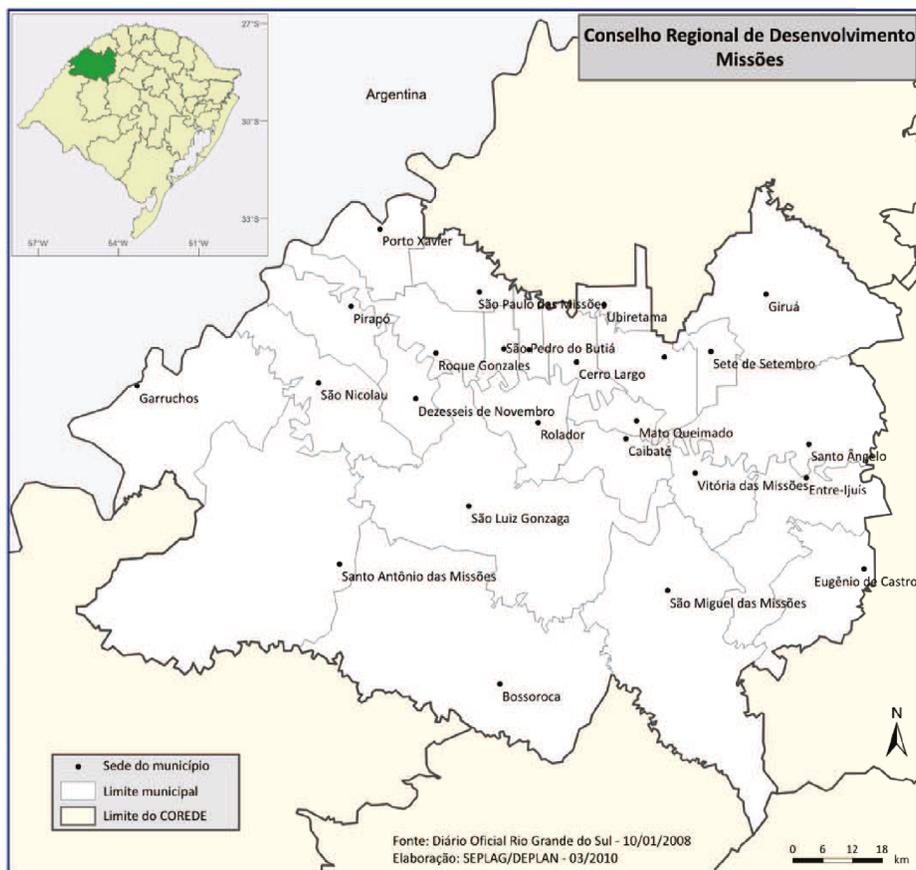
Entre 2000 e 2008, o investimento da economia brasileira cresceu 4,8%, enquanto que o valor adicionado cresceu apenas 3,2% em relação ao PIB. Segundo Bielschowski, Squeff e Vasconcelos (2014, p. 141), esse

aumento não se deu de forma homogênea no período, pois houve “declínio ou estagnação, nos anos de baixo crescimento (2000-2003); recuperação, junto com a economia (2003-2005); e forte expansão, bem superior ao crescimento do PIB, de 2005 a 2008”.

Com base no conceito de Valor Adicionado buscou-se analisar a dinâmica desta variável nos municípios do COREDE Missões.

1.3 COREDE Missões

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), criados oficialmente pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, têm como objetivo a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável. Estão divididos em 28 conselhos, sendo que a região das Missões, do Noroeste do Rio Grande do Sul, integra o COREDE Missões, cuja localização encontra-se na Figura 1 (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2016).

Figura 1 – Localização dos municípios que compõem o COREDE Missões

Fonte: FEE, 2016.

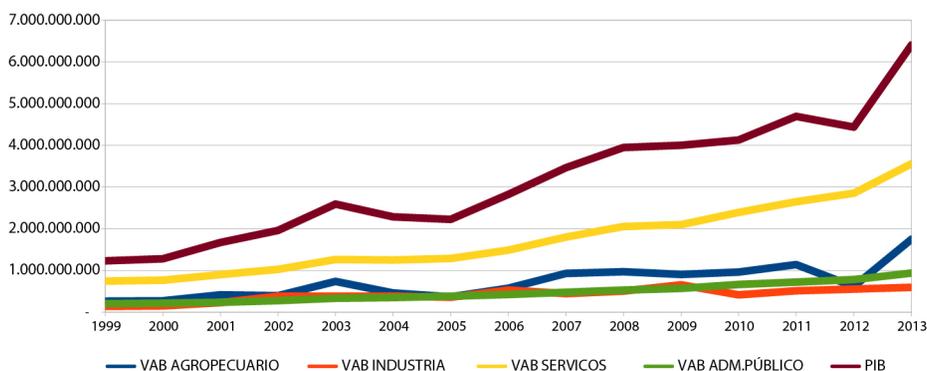
O COREDE Missões abarca 251.709 habitantes, distribuídos nos 25 municípios que o compõem: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama, Vitória das Missões (FEE, 2016).

2 ANÁLISE DO DESEMPENHO DO COREDE MISSÕES NO PERÍODO DE 2000 A 2010

2.1 Análise do Valor Adicionado Bruto e do PIB do COREDE Missões

Para verificar como se comportou a economia e o desenvolvimento dos municípios que fazem parte do COREDE Missões frente às políticas desenvolvimentistas nacionais, na década de 2000, analisou-se a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e do Valor Adicionado Bruto (VAB) dos segmentos agropecuária, indústria, serviços e administração pública, no período de 2000 a 2010, cuja evolução se encontra no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Evolução do PIB e do VAB no COREDE Missões



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Verifica-se que no COREDE Missões o PIB cresceu em torno de 20% no período, quando houve crescimento constante até 2003, decréscimo entre 2003 e 2005, e após esse período se recuperou, principalmente entre 2005 a 2008 e 2012 a 2013. O VAB Agropecuário, apesar de não obter a maior contribuição no PIB, comportou-se de maneira semelhante a ele, supondo-se que estão relacionados diretamente. Pode-se ainda verificar que entre os quatro segmentos analisados, é o VAB Serviços que possui maior participação no VAB Total; além disso, não apresentou quedas

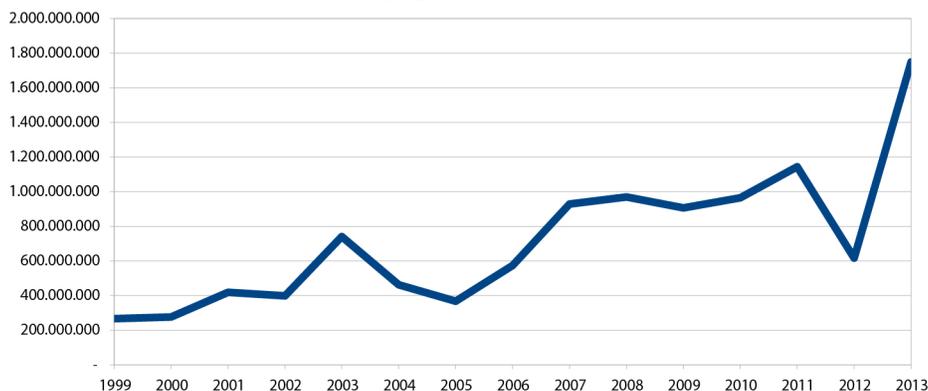
significativas nos períodos de decrescimento do PIB (2003 a 2005), mantendo crescimento estável em virtude da compensação promovida pela indústria e administração pública.

O COREDE Missões encontra-se em dificuldades, pois possui baixo crescimento do VAB e do emprego, inclusive menores que o crescimento da média estadual, o que lhe caracteriza com pouca competitividade especializada, indicando que sua estrutura produtiva deva ser redirecionada para setores mais dinâmicos (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Sendo assim, políticas públicas de médio e longo prazo para os municípios do COREDE Missões podem aumentar a participação do VAB Indústria e do VAB Administração Pública, para alavancar o VAB Serviços e garantir uma compensação de possíveis intempéries climáticas, nas quais o setor agropecuário é vulnerável, a fim de obter um crescimento estável.

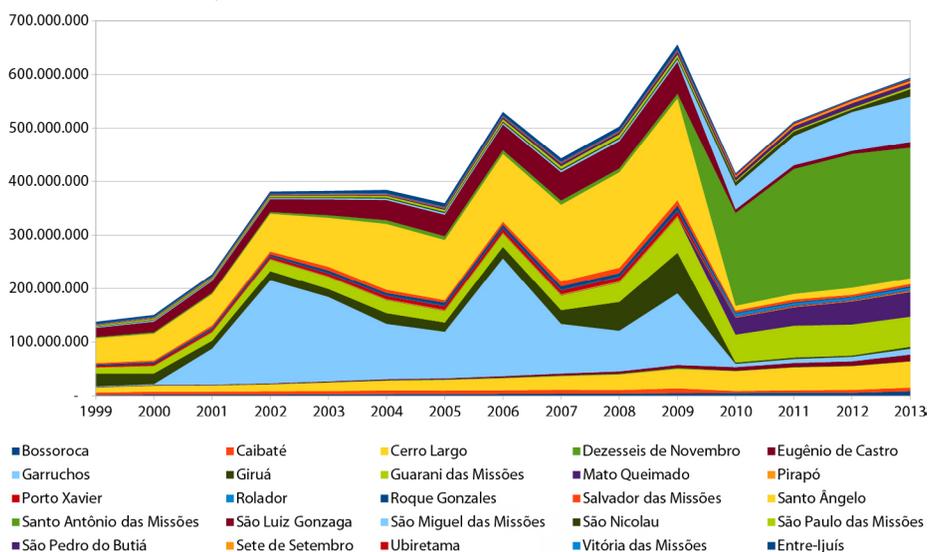
Analisando separadamente o VAB Agropecuário apresentado no Gráfico 2, percebe-se que até o ano de 2003 houve expansão, com destaque para os anos de 2002-2003, quando houve crescimento acentuado; entretanto, o período de 2003-2005 foi marcado por um declínio na mesma proporção do crescimento dos anos anteriores. Já no período de 2005 a 2011, houve crescimento mais estável e contínuo; todavia, entre 2011-2012 apresentou-se o maior declínio em proporção a todo o período analisado. Em contrapartida, no ano seguinte houve rápida recuperação, passando de R\$ 600 milhões para quase R\$ 1,8 bilhões. Dessa forma, o VAB Agropecuário apresentou variações significativas no período, as quais implicaram diretamente no comportamento do PIB.

O Setor Agropecuário representa cerca de 36% do PIB do COREDE Missões e possui produção predominante e crescente de soja, trigo, milho e mandioca, embora com produtividade abaixo da apresentada no Estado. Também há a produção de produtos considerados dinâmicos, como erva-mate, linho, amendoim e frutas (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Gráfico 2 – Evolução do VAB Agropecuário do COREDE Missões

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

No Gráfico 3 verificou-se primeiramente que, enquanto o VAB Agropecuário passou de R\$ 250 milhões, em 1999, para quase R\$ 1,8 bilhões, em 2013, o VAB Industrial apresentou crescimento no período, porém em proporção bem menor, passando de aproximadamente R\$ 150 milhões para R\$ 600 milhões.

Gráfico 3 - Evolução do VAB Indústria do COREDE Missões

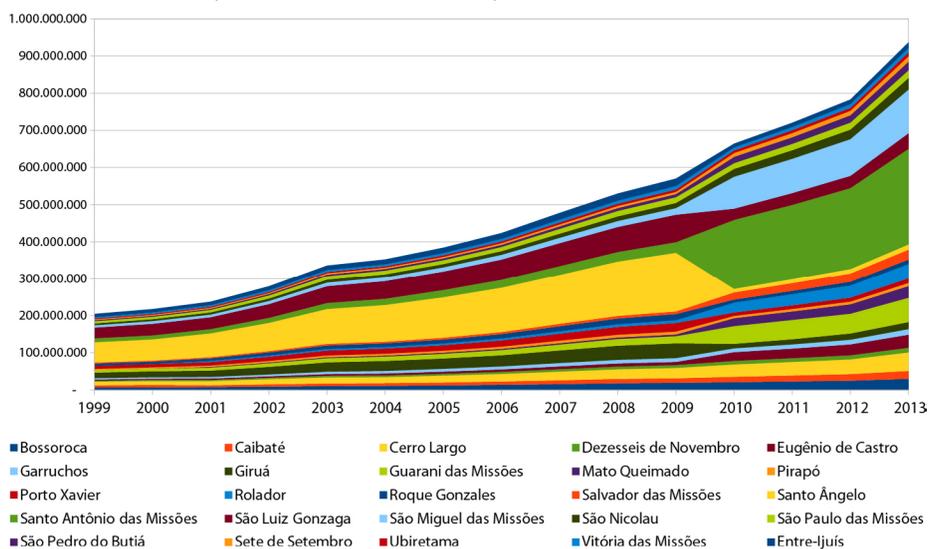
Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Percebe-se que houve uma queda acentuada do VAB Indústria nos municípios de Santo Ângelo e Garruchos nos anos de 2009 e 2010. Em contrapartida, o município de Santo Antônio das Missões teve elevado crescimento do VAB Indústria no mesmo período; entretanto, como não é objetivo deste estudo compreender as causas que levaram à situação específica desses municípios, cabe a trabalhos futuros investigá-las.

De acordo com o levantamento da Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul, a indústria representa cerca de 10% do PIB do COREDE, com indústrias de base agropecuária, como produtos de origem animal, óleos comestíveis e máquinas agrícolas. Há, ainda, produtos dinâmicos com alta taxa de crescimento nas áreas de tecnologias, siderúrgicos e químicos; entretanto, correspondem a apenas 4% do valor da produção regional do COREDE (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

A seguir, analisou-se a evolução do VAB Administração Pública.

Gráfico 4 - Evolução do VAB Administração Pública do COREDE Missões

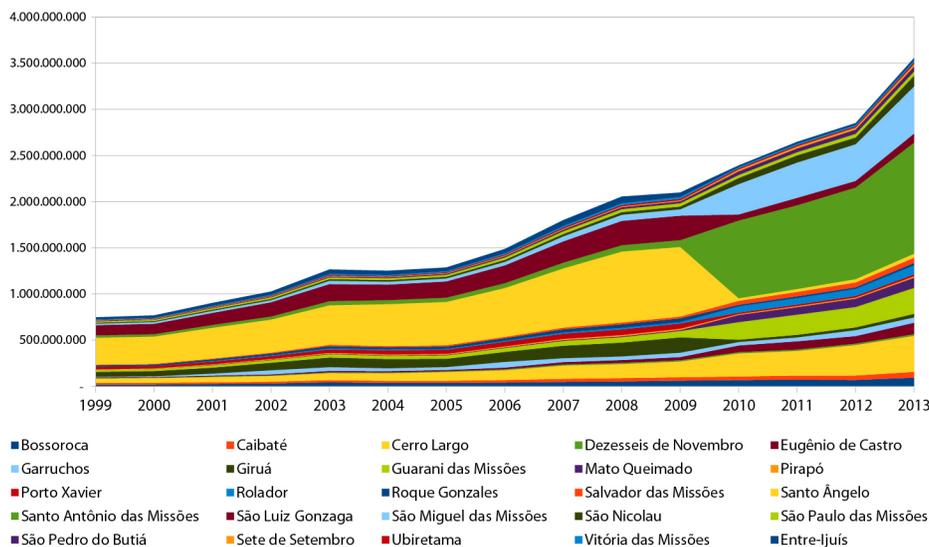


Ocorreu crescimento exponencial do VAB da Administração Pública, principalmente a partir de 2005, partindo de aproximadamente R\$

200 milhões, em 1999, para R\$ 900 milhões em 2013, de modo geral em todos os municípios, como pode se verificar no Gráfico 4. Em especial no período de 2010 a 2013, os municípios que obtiveram as maiores participações no VAB Administração Pública foram Santo Antônio das Missões e São Miguel das Missões.

Por fim, no Gráfico 5 analisa-se a evolução do VAB Serviços, o qual se manteve em crescimento estável e contínuo no período. Constatou-se que ele foi influenciado diretamente pelos outros três setores da economia local, de modo a equilibrar o VAB Total. Importante destacar que o crescimento no período foi de aproximadamente R\$ 750 milhões, em 1999, para aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, representando 55,52% do PIB do COREDE Missões em 2013.

Gráfico 5 - Evolução do VAB Serviços do COREDE Missões



Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Os municípios de Santo Antônio das Missões, São Miguel das Missões e Cerro Largo foram os que apresentaram maior crescimento do VAB Serviços ao longo do período analisado. Pode-se ainda verificar que

o reflexo do que aconteceu no VAB da Indústria nos municípios de Santo Ângelo e Santo Antônio das Missões refletiu diretamente no VAB Serviços, os quais são visíveis nos Gráficos 3 e 4. De acordo com o levantamento, o setor de serviços e comércio é a base da estrutura produtiva do COREDE Missões, sendo responsável por 54% do PIB regional (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Os principais fatores que colaboraram para o baixo desempenho do COREDE Missões são apontados no levantamento da Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul: mercados locais pobres, pequenos e distante dos demais; movimentos oscilatórios das culturas agrícolas empresariais; movimentos migratórios expulsos de populações qualificadas; deficientes em infraestruturas; indicadores sociais médios; baixo empreendedorismo e atratividade; baixa geração de conhecimentos e inovações; baixos investimentos públicos e dificuldade de governança; mescla de potencialidades e restrições ambientais; e baixa governança (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

2.2 Análise da distribuição de renda no período

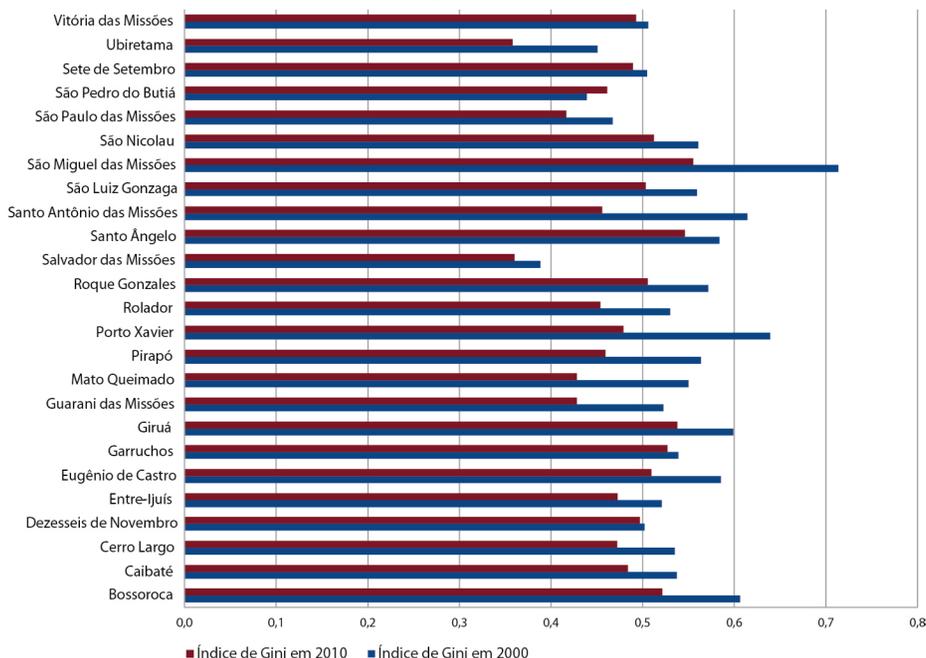
A evolução dos valores do Valor Adicionado Bruto e Produto Interno Bruto ocorridos na década de 2000 geraram a queda da desigualdade de renda na população da grande maioria dos municípios do COREDE Missões, como se verifica no Gráfico 6, que demonstra, através do Índice de Gini, a diminuição de concentração de renda ocorrida no período.

O Índice de Gini é um instrumento que mede a concentração de renda e aponta a diferença entre os mais ricos e os mais pobres. Numericamente, ele varia de zero a um, sendo que zero significa uma situação de igualdade e um de desigualdades, onde há concentração de renda por poucos. Destacaram-se os municípios de São Miguel das Missões, Porto Xavier e Santo Antônio das Missões, que obtiveram a diferença no índice de 0,17,

0,16 e 0,15 respectivamente. Em contraponto, verificou-se que no município de São Pedro do Butiá o processo foi inverso, pois houve concentração de renda no período, passando o Índice de Gini de 0,44 para 0,46. Os municípios de Vitória das Missões, Garruchos e Dezesseis de Novembro quase não tiveram alterações, nos quais a diferença do índice variou de 0,01; 0,02 e 0,02 respectivamente.

A queda da desigualdade de renda é importante, seja pela sua alteração em si, seja pela sua contribuição no aumento do poder de compra das famílias de menor renda (DEDECCA, 2014). Bielschowski, Squeff e Vasconcelos (2014) corroboram essa informação ao afirmar que quanto melhor for a distribuição de renda, mais potente será a frente de expansão da economia do mercado interno de consumo em massa.

Em nível nacional, a queda nas desigualdades sociais se deu conforme o Índice de Gini de 0,60 em 1991, para 0,53 em 2012. Apesar dessa queda expressiva, Dedecca (2014) ressalta que o país ainda possui um patamar elevado de desigualdade e, por isso, necessita de mobilização política pública para alcançar níveis próximos aos dos países desenvolvidos, pois a queda da desigualdade da distribuição da renda não foi suficiente pra que houvesse uma mudança estrutural do padrão de concentração existente.

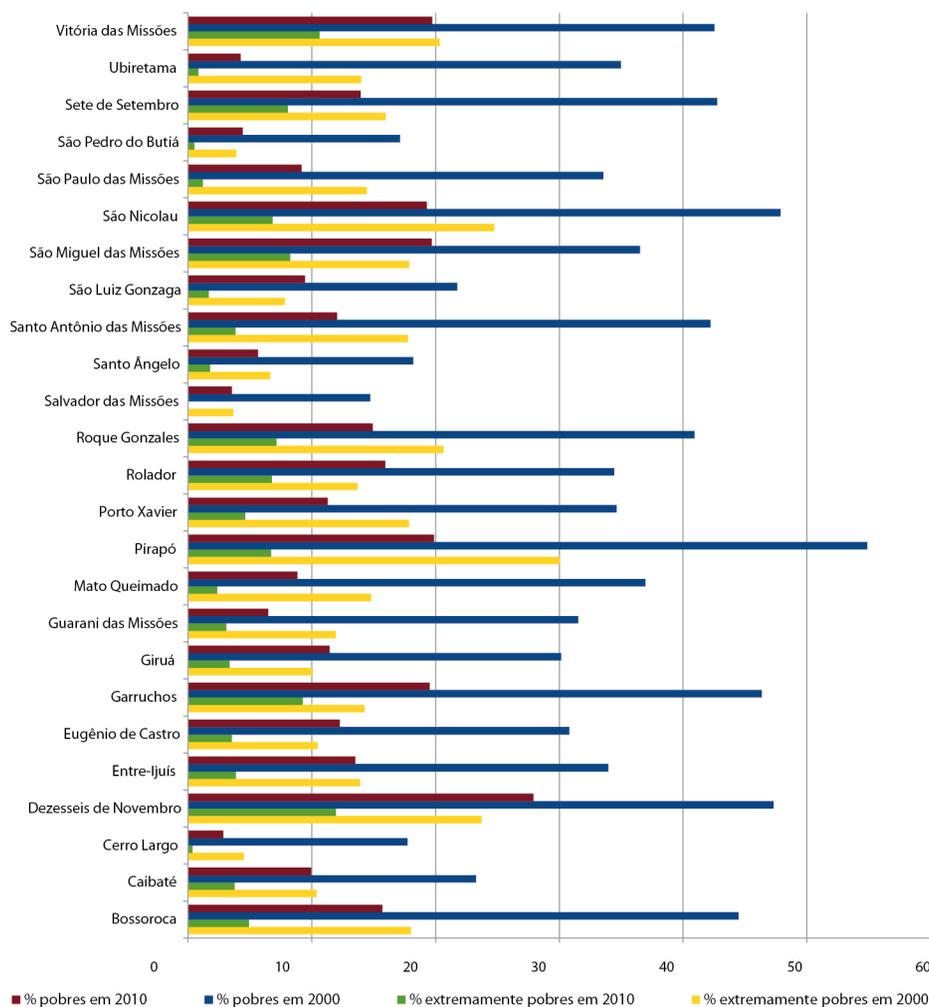
Gráfico 6 – Índice de Gini dos municípios do COREDE Missões entre 2000 a 2010

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Ao analisarmos mais detalhadamente a distribuição de renda nos municípios do COREDE Missões (Gráfico 7), verifica-se que os percentuais de população pobre e extremamente pobre tiveram grande redução no período. Os municípios de Pirapó e São Nicolau possuíam em 2000 os maiores percentuais de população extremamente pobre e foram estes municípios que, em 2012, obtiveram as maiores quedas, correspondendo 23,32% e 17,89%, respectivamente. Já o município de Salvador das Missões possuía em 2000 apenas 3,66%, reduzindo para 0% em 2010 sua população no nível de extrema pobreza. Semelhantemente, os municípios de Cerro Largo, São Pedro do Butiá e Ubiretama possuíam em 2010 menos de 1% de sua população em extrema pobreza. Entretanto, em 2010, os municípios de Dezesseis de Novembro, Garruchos e Vitória das Missões ainda possuíam em torno de 10% de sua população em extrema pobreza, vivendo com menos de 1,25 dólar por dia.

Com relação aos percentuais da população pobre, também houve redução, destacando-se os municípios de Pirapó, Ubiretama, Santo Antônio das Missões e Bossoroca, que obtiveram redução de quase 30% no período. Ressalta-se que, em 2010, os municípios de Pirapó, Vitória das Missões, Garruchos e São Nicolau possuíam em torno de 20% da população em nível de pobreza.

Gráfico 7 – Percentuais de pobres e extremamente pobres nos municípios do COREDE Missões entre 2000 a 2010



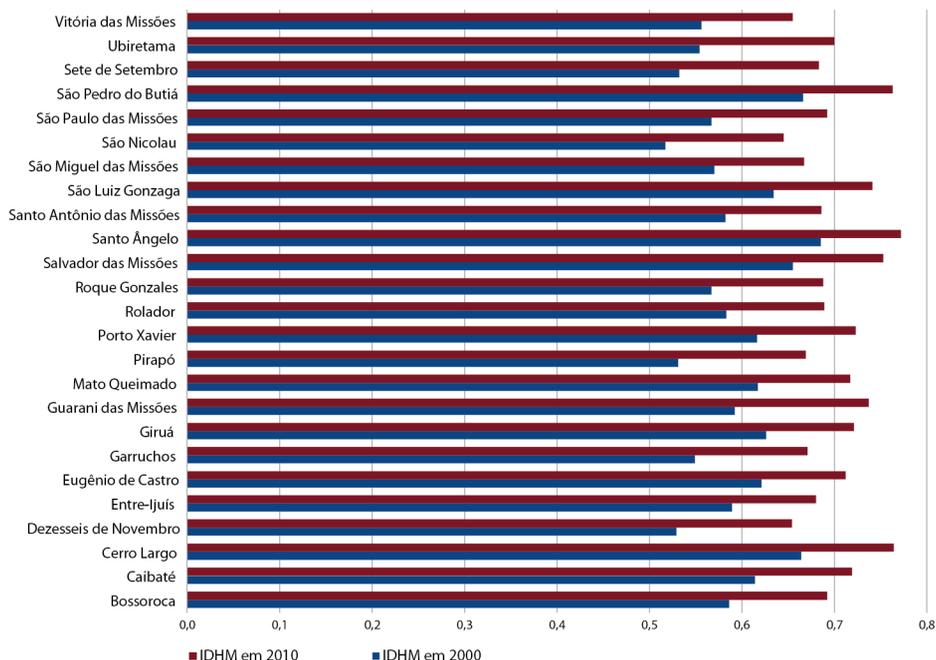
Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Entre os fatores que contribuíram para esse processo pode-se destacar que grande parte da distribuição de renda ocorrida no período se deu graças às políticas públicas de transferência de renda (Programa Bolsa Família) e de redução das taxas de desemprego, aliada ao bom desempenho da economia e recomposição dos níveis de rendimentos do trabalho (valorização salarial) (DEDECCA, 2014).

A população do COREDE Missões é uma das mais baixas rendas per capita do Estado e isso pode estar contribuindo, junto com outros fatores, para o arrefecimento da economia regional (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Todavia, como as medidas convencionais da pobreza podem não dar conta de situações das quais a população esteja sendo privada, como escolaridade, acesso à água e esgoto, é que analisamos o IDHM no COREDE Missões. O IDHM é um índice adaptado do IDH Global aos municípios, criado pelo PNUD Brasil, o Ipea e a Fundação João Pinheiro. Sua metodologia foi modificada em 2012 e considera as três dimensões: longevidade, educação e renda em nível municipal, a fim de avaliar o desenvolvimento destes. Sua medida varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município (ATLAS BRASIL, 2016).

No Gráfico 8 verificamos que houve melhoria no IDHM de todos os municípios, destacando-se Sete de Setembro, Ubiretama e Guarani das Missões, que obtiveram os melhores desempenhos no período, sendo que em 2010 os municípios com melhor IDHM foram Santo Ângelo, Cerro Largo, São Pedro do Butiá e Salvador das Missões, correspondendo a 0,772, 0,764, 0,763 e 0,753, respectivamente.

Gráfico 8 – IDHM dos municípios do COREDE Missões entre 2000 a 2010

Fonte: Elaborado pelos autores, 2017.

Assim como no ranking dos municípios com maior percentual de pobreza e extrema pobreza, os municípios de São Nicolau, Dezesseis de Novembro, Vitória das Missões, Pirapó e Garruchos são os que possuem menores IDHM e, portanto, devem ter em suas políticas públicas priorizadas a melhoria da qualidade de vida de sua população.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 2000 caracterizou-se por uma série de políticas públicas em nível nacional, que proporcionaram mudanças socioeconômicas com crescimento econômico e distribuição de renda, as quais foram caracterizadas por alguns autores como sendo ações desenvolvimentistas. Ao analisarmos a trajetória do COREDE Missões na década de 2000, verificamos

que tais políticas em nível nacional não resultaram em alterações significativas nas estruturas produtivas e econômicas desses municípios, nos quais o PIB permaneceu centrado no setor de Serviços.

O VAB indústria corresponde a apenas 10% do PIB do COREDE Missões, por isso, nas análises realizadas neste estudo, supõe-se que estímulos ao setor industrial não gerariam maior estabilidade ao PIB, em virtude de que ela não apresentou sazonalidade no período, comparado ao que ocorreu no VAB Agropecuária, que está relacionado às intempéries climáticas e à oscilação de preços dos produtos agrícolas. Além disso, o VAB Indústria interferiu diretamente no VAB Administração Pública, como observado nos municípios de Santo Ângelo e Santo Antônio das Missões.

O VAB Serviços é o que possuiu maior participação no PIB de todos os municípios do COREDE, além de ter apresentado crescimento estável e contínuo. O VAB Indústria, Agropecuária e de Administração Pública estiveram relacionados ao VAB Serviços, sendo que o comportamento de cada um refletiu no seu resultado.

Com relação às mudanças socioeconômicas do período, verificou-se que em todos os municípios houve redução das desigualdades de renda, dos percentuais de pobreza e extrema pobreza, bem como melhorias no IDHM. Há de ponderar-se que tais resultados foram diretamente influenciados pelas políticas distributivas realizadas pelo governo federal no período.

Este estudo preliminar permitiu supor que houve crescimento econômico, melhor distribuição de renda e melhorias nas condições de vida da população dos municípios do COREDE Missões, porém, reforça-se a necessidade de análise aprofundada em cada município, a fim de identificar os fatores que contribuíram para a trajetória de cada um deles.

REFERÊNCIAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs**. Disponível em: <<http://www.>

atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=793&cod_menu=790&tipo_menu=APRESENTACAO&cod_conteudo=1340>. Acesso em: 09 jun. 2016.

ATLAS BRASIL. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 14 jun. 2016.

BIELSCHOWSKY, R., Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 115-133.

BIELSCHOWSKY, R.; SQUEFF, G. C.; VASCONCELOS, L. F. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 135-194.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O empresário industrial e a revolução brasileira, **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 11-27, 1963.

CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014.

CARDOSO, F. H. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

COREDE MISSÕES. **Planejamento Estratégico da Região das Missões/RS**. Disponível em: <<http://www2.al.rs.gov.br/forumdemocratico/LinkClick.aspx?fileticket=9Urkjjeva2g%3D&tabid=5363&mid=7972>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

DEDECCA, C. S. A redução da desigualdade e seus desafios. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 469-512.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda. In: SALVO, Mauro e PORTO JR, Sabino da Silva. **Uma Nova Relação entre Estado, Sociedade e Economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, v. 1, p. 269-292.

_____. Desenvolvementismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Ed.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014, p. 29-78.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. M.; BICHARA, J. S. O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo? **Nova Economia** (UFMG. Impresso), v. 23, 2013, p. 403-428.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA ESTATÍSTICA (FEE). **COREDE Missões**. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Miss%F5es>>. Acesso em: 09 jun. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2045:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 28 jun. 2016.

_____. Laboratório de Ciência de Dados. (IPEADATA). Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

PEREIRA, João Arami Martins. **Um Estudo sobre Valor Adicionado e suas dificuldades de Acompanhamento no Município o Caso de Ijuí-RS**. Site da Prefeitura de Ijuí/RS. Disponível em: <<http://www.ijui.rs.gov.br/download/baixar/65/304>>. Acesso em: 28 jun. 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento, Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. **Rumos 2015: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul**. SCP/DEPLAN; DCAPET. Porto Alegre: SCP, v. 5, 2006.

AUTORES

Abel Eduardo Auth. Especialista em Perícia e Auditoria Ambiental (UNINTER). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). E-mail: abelauth@hotmail.com ◀

Aline Barbosa Dias Engelmänn. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Administração de Empresas (2015) pelo Instituto Federal Farroupilha – Campus Santa Rosa. E-mail: alinediase@hotmail.com ◀

Ana Carla França Ribas Zanini. Fisioterapeuta graduada pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), em 1997. Pós-graduada em Saúde Coletiva com ênfase em Gestão (2006). Pós-graduanda Lato Sensu em Gestão Pública, pela UAB-UFSM, Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo. Servidora Pública Municipal de São Luiz Gonzaga desde 2002. E-mail: anacarlafribas@gmail.com ◀

Ana Sabina Mantey. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Serviço Social (2010) pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), e especialização em Atendimento Educacional Especializado – Deficiência intelectual (2015) pela Faculdade Santo Augusto (FAÍSA). Servidora pública do município de Horizontina (2011), atua como Assistente Social na Política de Assistência Social. E-mail anasabina@horizontina.rs.gov.br ◀

Andréia Filianoti Gasparini. Defensora Pública. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, campus de Cerro Largo, RS. E-mail: andreiafg@gmail.com ◀

Andréia Fröhlich Justen. Possui graduação em Administração pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (2012) e especialização Lato Sensu em Administração de Pessoas pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (2015). Atualmente é Assistente em Administração da Universidade Federal da Fronteira Sul. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas. E-mail: andreia-justen@hotmail.com ◀

Ângela Mattiazzi. Especialista em Gestão de Organização Pública em Saúde pela UFSM. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Fonoaudióloga da Fundação Municipal de Saúde de Santa Rosa-RS. Contato: angelamattiazzi@fumssar.com.br ◀

Ângelo Felipe Zuchetto Ramos. Advogado com Especialização em Direito Civil, Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Cerro Largo. E-mail: zuchettoadvogados@gmail.com ◀

Carla Inês Dillenburg. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Licenciatura em Pedagogia (2012) e especialização em Docência no Ensino Superior (2013) pela Faculdade de Educação e Tecnologia da região Missioneira (2013). Especialização em Educação Infantil (2013) pela Faculdade de Educação e Tecnologia da região Missioneira. Professora da Rede La Salle desde 2012. Tutora Externa do Curso Licenciatura em Pedagogia, do Instituto Leonardo Da Vinci, desde 2016. E-mail: carladillenburg@hotmail.com ◀

Carlos Thomé. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Matemática - Licenciatura (2004) e Administração Pública (2016) pela Universidade Federal de Santa Maria e especialização em Gestão Pública (2011) pela mesma universidade. Atualmente é Servidor Público Federal, atuando desde 2010 na área administrativa. Conta, ainda, com experiências no Serviço Público Municipal como gestor de programa social de 2008 a 2010 e agente de programa

intersectorial das Secretarias de Saúde, Educação e Assistência Social de 2006 a 2007. E-mail: carlos.thome@iffarroupilha.edu.br ◀

Cleoci Werle Rockenbach. Psicóloga. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Especialização em Gestão do Conhecimento e o Paradigma Ontopsicológico pela Faculdade Antonio Meneghetti, Graduação em Psicologia pela Universidade Regional Integrada, graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas. E-mail: cleociwr@gmail.com ◀

Edemar Rotta. Doutor em Serviço Social (PUCRS). Mestre em Sociologia (UFRGS). Professor do quadro permanente do Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Pesquisador na área de Desenvolvimento e Políticas Públicas. E-mail: erotta@uffs.edu.br ◀

Felipe Ghisleni Freitas. Mestre em Gestão Comercial pela Faculdade de Economia da Universidade do Porto-FEP-UP. ◀

Felipe Micaíl da Silva Smolski. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ). E-mail: felipesmolski@hotmail.com ◀

Francisco Angst. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS) – Cerro Largo, RS. Especialista em Educação à Distância (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – RS). E-mail: francisco.angst@uffs.edu.br ◀ ◀

Gentil Corazza. Professor Titular da UFRGS e Professor Visitante da UFFS. E-mail: gentilcorazza@gmail.com ◀

Gilson Braz do Amaral. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Ciências Econômicas (2014) pela Faculdade Horizontina. Atuou na iniciativa privada no setor industrial, financeiro e hoteleiro, de 2006 até 2015, tendo

experiências nas áreas do empreendedorismo e da economia agrícola. E-mail: gilsonbrazamaral@hotmail.com ◀

Herton Castiglioni Lopes. Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), professor adjunto da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Email: herton.lopes@uffs.edu.br ◀

Ivan Jacson Preuss. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (UERGS), em 2006. Especializações em Pedagogia da Alternância para Agricultura Familiar (URI), 2008, Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar (UFFS), em (2011), Segurança Alimentar e Agroecologia (UERGS), em 2016. Servidor Público Federal, Técnico em Agropecuária no Instituto Federal Farroupilha desde 2015. E-mail: ivapreuss@yahoo.com.br ◀

Jerson Vicente Fontana. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em História (2002) pela UNIJUÍ. Foi professor universitário. Integrante e um dos fundadores do grupo de teatro A Turma do Dionísio, de Santo Ângelo-RS. E-mail: jersonf@terra.com.br ◀

Jorge Adalberto Schommer. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul, campus Cerro Largo, e Mestrando em Gestão Pública, pela Universidade Nacional de Misiones, Argentina. Possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (2008) e especialização em Finanças Empresariais e Controladoria pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (2010). Atualmente atua como professor do curso de Administração de Empresas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões, campus Cerro Largo. Atuou na iniciativa privada, na área administrativa de 2000 a 2015, com experiência em planejamento e gestão financeira. E-mail: jorge@agaltur.com.br ◀ ◀

Josnei Machry Weber. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em História pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI – Santo Ângelo, 2008), especialização em Metodologia do Ensino de História e Geografia pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER, 2013). Tem experiência nas áreas de História e Educação, com ênfase em História da Educação Brasileira, atuando principalmente nos seguintes temas: teorias e epistemologia da história, ensino e aprendizagem, formação de professores, educação e alunos. Atualmente é professor rede municipal de Roque Gonzales. E-mail: granweber@hotmail.com ◀

Laisa Sales Ribeiro. Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI) especialista em Educação Indígena (UFRGS) Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: bio_kaingang77@hotmail.com ◀

Leandro Alexandre da Silva. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui Licenciatura em História (2015) pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Professor de História do ensino fundamental na rede pública e privada. E-mail: leandro.sapiens@gmail.com ◀

Leandro Godois. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA); especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA); especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Regional do Alto Uruguai e das Missões; Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul; advogado das áreas civil, constitucional, administrativa e tributária. E-mail: leandrogodois@via-rs.net ◀

Letiane Peccin Ristow. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Desenvolvimento Rural e Gestão Agroindustrial (2005) pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul e especialização em Desenvolvimento Rural

Sustentável e Agricultura Familiar pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Servidora Pública da Carreira Técnica Administrativa em Educação desde 2011, na Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. E-mail: letiane.peccin@uffs.edu.br ◀ ◀

Lidiane Kasper. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Administração (2013) pela Fundação Educacional Machado de Assis e especialização em Gestão Pública pela Universidade Norte do Paraná (2014). Assistente em Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha, Campus Santa Rosa. E-mail: lidianekasper@gmail.com ◀

Luís Henrique Teixeira Franqui. Mestrando em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Cerro Largo. Possui graduação em Direito (2015) pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA). Jornalista (MTE nº 17.820/RS), editor do jornal Folha da Produção, em Cerro Largo (RS), desde 1994. Advogado (OAB nº 102.943/RS), atua nas áreas previdenciária e trabalhista. E-mail: lhfranqui@hotmail.com ◀

Mariângela Brum Frota. Graduada em Arquivologia (UFSM); especialista em Administração e Marketing (ESAB), e mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS). É técnica-administrativa da UFFS – Campus Cerro Largo, atuando como coordenadora da Assessoria de Comunicação. Tem experiência em gestão e organização de arquivos, assessoria de imprensa e comunicação institucional. Pesquisadora na área de Desenvolvimento e Extensão Universitária. E-mail: marimbfbfum@gmail.com ◀

Micheli dos Santos. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas (UFFS) - Cerro Largo, RS. Especialista em Administração Estratégica pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (UNIASSELVI), em 2015. Bacharel em Administração pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI), em 2007. Servidora Pública da Carreira Técnica Administrativa em Educação desde 2011. Secretária do Curso de Graduação em Física Licenciatura, da Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. E-mail: micheli.santos@uffs.edu.br ◀ ◀

Miriel Carine Giordani. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Direito (2007) e especialização em Direito Processual Civil (2011) pelo Instituto Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (IESA). Procuradora-Geral do Município de Entre-Ijuís/RS. E-mail: mirigiordani@yahoo.com.br ◀

Neusa Rossini. Mestranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Universidade Federal da Fronteira Sul, Campus Cerro Largo. Possui graduação em Ciências Contábeis (2007) e especialização em Gestão Empresarial (2009) pela Fundação Educacional Machado de Assis. Servidora Pública da Carreira Técnica Administrativa em Educação desde 2010. E-mail: neusarossini@uffs.edu.br ◀

Rodrigo Severo. Especialista em Direito Constitucional com formação para o magistério pela UNISUL-SC (2008). Discente no programa de Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS. Bacharel em Ciências Contábeis pela ANHANGUERA-RS (2016). Bacharel em Direito pela UNIJUI-RS (2004). Atualmente é Procurador Jurídico do Município de Santa Rosa-RS, e atua como docente em disciplinas de legislação em cursos técnicos e Pós-graduações. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, Direito Público Municipal e Políticas Públicas. E-mail: severo.rodrigo@ibest.com.br ◀



Reitor	Jaime Giolo
Vice-Reitor	Antônio Inácio Andrioli
Chefe do Gabinete do Reitor	Stefani Daiana Kruetz
Pró-Reitor de Administração e Infraestrutura	Pérciles Luiz Brustolin
Pró-Reitor de Assuntos Estudantis	Darlan Christiano Kroth
Pró-Reitor de Gestão de Pessoas	Marcelo Recktenvald
Pró-Reitor de Extensão e Cultura	Émerson Neves da Silva
Pró-Reitor de Graduação	João Alfredo Braida
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação	Joviles Vítório Trevisol
Pró-Reitor de Planejamento	Charles Albino Schutz
Secretária Especial de Laboratórios	Cladis Juliana Lutinski
Secretário Especial de Obras	Rodrigo Emmer
Secretário Especial de Tecnologia e Informação	Claunir Pavan
Procurador-Chefe	Douglas Alexandre Goergen
Diretor do Campus Cerro Largo	Ivann Carlos Lago
Diretora do Campus Chapecó	Lísia Regina Ferreira
Diretor do Campus Erechim	Anderson André Genro Alves Ribeiro
Diretora do Campus Laranjeiras do Sul	Janete Stoffel
Diretor do Campus Passo Fundo	Vanderlei de Oliveira Farias
Diretor do Campus Realeza	Antônio Marcos Myskiw



Diretor da Editora UFFS

Valdir Prigol

Chefe do Serviço Especial de Publicações Editoriais

Fabiane Pedroso da Silva Sulsbach

Revisora de texto

Marlei Maria Diedrich

Secretária Executiva

Claudiane Brito de Almeida

Conselho Editorial

Marlon Brandt (Presidente)

Tiago Vecchi Ricci

Gilmar Roberto Meinerz

Demétrio Alvez Paz

Paulo Afonso Hartmann

Bernardo Berenchtein

Thiago Bergles Bitencourt

Gustavo Acrani

Vanderleia Laodete Pulga

Adelita Maria Linzmeier

Rozane Marcia Triches

Antonio Marcos Myskiw

Valdir Prigol



REVISÃO DOS TEXTOS **Autores**
REVISÃO FINAL **Marlei Maria Diedrich**
PROJETO GRÁFICO E **Mariah Carraro Smaniotto**
DIAGRAMAÇÃO
CAPA **Felipe Stanque Machado Junior**

DIVULGAÇÃO **Diretoria de Comunicação**

FORMATO DO E-BOOK **ePub, mobi e PDF**

M689 O modelo de desenvolvimento brasileiro das primeiras décadas do século XXI: aportes para o debate / Organizadores: Edegar Rotta, Herton Castiglioni Lopes, Neusa Rossini. – Chapecó: Ed. UFFS, 2018.
401 p. : il.

978-85-64905-84-9 (Mobi)
978-85-64905-83-2 (E-Pub)
978-85-64905-82-5 (Pdf)

1. Crise econômica mundial – Século XXI 2. Políticas sociais – Europa
3. Desenvolvimento social e econômico – Brasil – Século XXI. 4. Políticas públicas sociais – Brasil. 5. Desigualdade social – Brasil 6. Agricultura familiar – Brasil. 7. Desenvolvimento regional – Rio Grande do Sul – Região Noroeste. I. Rotta, Ademar, Org. II. Lopes, Herton Castiglioni, Org. III. Rossini, Neusa, Org.

CDD 320.981
330.981