



1B



CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO é uma publicação do
Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Editor Ricardo Ismael
(cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Assistente editorial Adriana Gomes de Carvalho
Irineu Belo Balbi

Transcrição Vânia Rosa

Revisão Ana Redig

Tradução para o inglês Andrew Balanda

Tradução do francês Lucia Maia

Tradução do espanhol Leila Almeida

Fotos de Wilson Cano Antoninho Perri

Projeto Gráfico Amélia Paes

Editoração Eletrônica Estúdio Labirinto

Revisão Gráfica Adriana Gomes de Carvalho e Irineu Belo Balbi

Conselho Editorial

Antonio Carlos Macedo e Silva Bernardo Campolina
Bernardo Ricupero Carlos Aguiar de Medeiros
Carlos Brandão Carlos Pinkusfeld Bastos
Carmem Feijó Daniela Vargas
Eduardo Monteiro Costa Inez Castro
Luiz Carlos Delorme Prado Marcos Costa Lima
Mauro Boianovsky Mauro Thury de Vieira Sá
Pedro Dutra Fonseca Ricardo Ismael
Rodrigo Simões Rosa Freire d'Aguiar Furtado
Vera Alves Cepêda Walquiria Leão Rego

Conselho Consultivo

Aldo Ferrer
Ignacy Sachs
Luiz Carlos Bresser-Pereira
Luiz Felipe de Alencastro
Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo
Maria da Conceição Tavares
Octavio Rodríguez

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

Copyright dos artigos ©2013 Os autores | Copyright da entrevista ©2013 O entrevistado

Grafia atualizada segundo o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor no Brasil desde 2009.



CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, julho-dezembro de 2013 | v. 8, n. 13



Diretor-presidente
Roberto Saturnino Braga

Diretores
Dulce Chaves Pandolfi
Marcos Formiga
Pedro Cezar Dutra Fonseca
Ricardo Ismael

Superintendente executivo Luiz Cláudio Dias Reis
Assessor executivo Glauber Cardoso Carvalho
Assistente de direção Adriana Gomes de Carvalho
Assistente executivo Alexandre França
Bibliotecária Aline Balué

Conselho Deliberativo

Rosa Freire d'Aguiar Furtado (Presidente), André Ricardo de Souza, Antonio Eduardo Monteiro de Castro, Carlos Aguiar de Medeiros, Fernando Pimental Puga, José da Costa Carvalho Neto, Marcos Costa Lima, Ricardo Bielschowsky, Roberto Saturnino Braga, Samuel Pinheiro Guimarães, Stelio Gama, Tânia Bacelar de Araújo, Theotonio dos Santos.

Conselho Fiscal

André Tosi Furtado (Presidente), Fernando Ferrari Filho, Jair do Amaral Filho, Joanelio Rodolpho Teixeira, Liana Maria da Frota Carleial, Marcos Dantas Loureiro, Maurício Chalfin Coutinho.

Conselho Consultivo

Roberto Saturnino Braga (Presidente).

C122 Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006)
Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas
para o Desenvolvimento, 2006.

v.
ISSN 1809-8606

1. Desenvolvimento econômico - Periódicos. 2. Região Nordeste - Periódicos. 3. Petróleo - Periódicos. Meio ambiente - Periódicos. 4. Turismo - Periódicos. 5. Sudene - Periódicos. I. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

CDU 338.1

Todos os direitos desta edição reservados ao

Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento

Av. República do Chile, 330 – 2ª andar. Edifício Ventura – Torre Oeste. Centro – 20031-70. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Tels.: +55 (21) 2172-6312/6313 | +55 (21) 3747-9745

www.centrocelsofurtado.org.br
cadernos@centrocelsofurtado.org.br

Sumário

1. SOBRE OS AUTORES	7
2. EDITORIAL	11
3. ARTIGOS	
O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense <i>Ricardo Torres Henrique Cavalieri Lia Hasenclever</i>	17
Valoração econômico-ecológica dos recursos naturais e dos serviços ambientais <i>Junior Ruiz Garcia</i>	37
Desenvolvimento sem liberdade: uma análise crítica do pensamento de Amartya Sen <i>Mário Máximo</i>	57
Um estudo comparativo sobre modelos de desenvolvimento territorial regional e local: os Arranjos Produtivos Locais (APL) e os Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial) <i>Lucas Labigalini Fuini</i>	69
Novos investimentos no Maranhão: um cenário desenvolvimentista? <i>Fabiana Araujo Diniz</i>	89
Turismo, eventos e suas perspectivas: potencialidades para o desenvolvimento do município de Caicó/RN <i>Josemery Araújo Alves Francisco Fransualdo de Azevedo</i>	111
Projetos de desenvolvimento em disputa: o debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE <i>Rafael Gonçalves Gumiero</i>	129
A Sudene e a mudança institucional no Regime Militar <i>Lucilêia Aparecida Colombo</i>	153
Reforma social do desenvolvimento: contribuições de André Rebouças (1838-1898) à interpretação das mudanças estruturais no Brasil <i>Humberto Miranda do Nascimento</i>	177
Perspectivas comparadas da governança corporativa: Brasil e Índia <i>Carlos Henrique Vieira Santana</i>	201

4. DESENVOLVIMENTO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO: Agenda, Interdisciplinaridade e Perspectiva Comparada

A União Europeia ante os desafios da história

Lorenza Sebesta 227

As economias emergentes, o mergulho?

Pierre Salama 257

O Estado e seus pressupostos: a sociologia do Estado segundo Pierre Bourdieu

Remi Lenoir 279

5. ENTREVISTA

Intérpretes do pensamento desenvolvimentista

Com Wilson Cano 292

6. RESENHAS

Sobre o Estado | Pierre Bourdieu

Afrânio Garcia Jr. 309

O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão | Celia Lessa Kerstenetzky

Luiz Carlos Delorme Prado 313

Catch Up. Developing countries in the World Economy | Deepak Nayyar

Rosa Freire d'Aguiar 321

7. SOBRE O CENTRO CELSO FURTADO 325

Submissão de artigos 334

Normas para publicação 335

Sobre os autores

AFRÂNIO GARCIA JR.

Antropólogo, mestre de conferências na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris e pesquisador do Centre Européen de Sociologie et de Science Politique de l'Université (CESSP) (UMR 8209). Fez mestrado e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social (PPGAS) do Museu Nacional da UFRJ, onde foi professor de 1978 a 1996. Fez pós-doutorado na EHESS sob orientação de Pierre Bourdieu (1983-86; 1990-92).

CARLOS HENRIQUE VIEIRA SANTANA

Doutor em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), foi pesquisador visitante na Universidade de Berkeley e na Universidade Livre de Berlim. Sua pesquisa está orientada para área de economia política comparada, com artigos publicados sobre política industrial, sistemas financeiros, integração regional e relações Sul-Sul. Atualmente é professor da Faculdade Integrada Tiradentes (Fits) e pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Desenvolve pesquisa sobre capacidades estatais no âmbito dos Brics a partir do convênio IPEA-INCT (Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa).

FABIANA ARAUJO DINIZ

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e mestrado na área de Desenvolvimento Regional e Urbano (Formação Sócio Espacial: Mundo/Brasil/Regiões) pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Atualmente é doutoranda na mesma área e universidade (2012-2016). Atua principalmente nos seguintes temas: economia brasileira e economia regional.

FRANCISCO FRANSUALDO DE AZEVEDO

Bacharel em Ciências Econômicas com estudos realizados na Universidade Católica de Santos e na Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UFRN). Licenciado

em Geografia pela Faculdade Católica de Uberlândia (MG). Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Sergipe; Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (MG), com Estágio Doutoral na Universidade de Barcelona, Espanha. Atualmente é professor Adjunto do Departamento de Geografia, docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Turismo, todos na da UFRN. Tem experiência docente nas áreas de Economia, Geografia e Turismo. Coordenador de projetos de pesquisa, ensino e extensão universitária. Coordena e/ou participa de projetos de pesquisa e extensão no Brasil, Espanha e África.

HUMBERTO MIRANDA DO NASCIMENTO

Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas), coordenador e pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico na mesma universidade e bolsista do Programa “Cátedras IPEA/CAPES para o Desenvolvimento” até 2012.

HENRIQUE CAVALIERI

Aluno de doutorado no Programa de Pós-graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

JOSEMARY ARAÚJO ALVES

Bacharel em Turismo pela Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN), mestre em Turismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), doutoranda em Recursos Naturais pela Universidade Federal de Campina Grande. Professora efetiva do Curso de Bacharelado em Turismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Campus de Currais Novos. Pesquisadora do grupo de pesquisa do CNPq (Conselho

Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico): Gestão, Turismo e Políticas Públicas (UFRN). Atuação na área de Turismo, com ênfase em eventos, lazer, planejamento turístico e políticas públicas. Coordena e/ou participa de projetos de ensino, pesquisa e extensão

JUNIOR RUIZ GARCIA

Professor adjunto do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pelo Instituto de Economia da Unicamp (Universidade Estadual de Campinas).

LIA HASENCLEVER

Professora Associada III do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutora em Engenharia de Produção, mestre em Economia Industrial e bacharel em Economia pela mesma universidade. Atua no Programa de Pós-Graduação em Economia e no Programa de Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ. Faz parte do Grupo de Economia da Inovação, criado em 1995.

LORENZA SEBESTA

Possui estudos universitários pela Sciences Po (Paris) e pela Universidade de Florença (Itália), onde obteve o doutorado. Foi pesquisadora do Instituto Universitário Europeu (Florença, Itália) entre 1989 e 1996; desde então, professora Jean Monnet na Universidade de Bolonha, campus de Forlì e, desde 2003, diretora do Centro de Excelência Jean Monnet da Universidade de Bolonha, com representação em Buenos Aires (Argentina). Tem se dedicado aos seguintes temas: integração europeia, segurança, violência e história da tecnologia do século XX. Entre suas publicações, *Seis Lecciones sobre Europa*, Roma, Aracne, 2012; com Filippo Pigliacelli, *La terra vista dall'alto. Breve storia della militarizzazione dello spazio*, Roma, Carocci, 2008; *Alleati competitivi. Origini e sviluppo della cooperazione spaziale fra Europa e Stati Uniti, 1957-1973*, Roma-Bari, Laterza, 2003. Entre seus artigos, "To Be or Ought to Be: That is the Question of European Security", in *European Foreign Affairs Review*, vol.14, n.4, 2009.

LUCAS LABIGALINI FUINI

Professor Assistente Doutor do Curso de Geografia da Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Ourinhos, e coordenador de projeto regular de pesquisa Fapesp (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo). É coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) sobre "Estruturas de Governança e Desenvolvimento Territorial" e membro do Grupo de Pesquisa sobre Processos e dinâmicas territoriais - DITER.

LUCILÉIA APARECIDA COLOMBO

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Desenvolveu a tese de doutorado "Ascensão e queda de uma instituição: a SUDENE no sistema federativo brasileiro", defendida em dezembro de 2012, com apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

LUIZ CARLOS DELORME PRADO

Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), ex-diretor-presidente do Centro Celso Furtado, PhD em economia pela Universidade de Londres, ex-conselheiro do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), ex-presidente do Conselho Federal de Economia. Ministra aulas regularmente na Escola Nacional de Administração Pública (Enap), fez palestras para a Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) e o Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, para a Escola Superior de Guerra e muitas outras instituições do Brasil e do exterior. Tem dezenas de trabalhos científicos e técnicos publicados no Brasil e no exterior.

MÁRIO MÁXIMO

Professor substituto de Macroeconomia do Departamento de Economia e História da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (DHE/UFRRJ) e cursa doutorado no Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ). Membro do Grupo de Pesquisa CNPq/UFRJ: "O Poder Global e a Geopolítica do Capitalismo" (www.poder-global.net), coordenado pelo professor José Luís Fiori.

PIERRE SALAMA

Nasceu em 1942 no Egito. Sua dissertação de mestrado foi sobre “O modelo de desenvolvimento de substituição de importações na Argentina” (Universidade Sorbonne, 1967). Doutorou-se com a tese “Estudo sobre os limites da acumulação nacional do capital nas economias semi-industrializadas” (Universidade Sorbonne, 1970), publicada no México em 1972. Professor de Ciências Econômicas da Universidade de Paris-13, dirigiu desde os anos 1980 o grupo pluridisciplinar Greitd (Grupo de Pesquisa sobre o Estado, a Internacionalização das Técnicas e o Desenvolvimento). Doutor honoris causa das universidades de Guadalajara e Autônoma Metropolitana, no México, tem uma vasta obra, quase toda traduzida no Brasil, onde seu livro mais recente é “O desafio das desigualdades, América Latina/Ásia: uma comparação econômica” (Perspectiva, 2011). Na França, publicou em 2012 (Armand Colin) “Les économies émergentes latino-américaines. Entre cigales et fourmis”.

RAFAEL GONÇALVES GUMIERO

Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp), Campus de Marília. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), defendeu a dissertação “Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado”, pesquisa financiada pelo Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Atualmente é doutorando do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar, com a pesquisa “Nordeste em dois tempos: desenvolvimento regional e inclusão social”, bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

REMI LENOIR

Sociólogo, é professor emérito da Universidade de Paris 1. Especialista em História Social Comparada das Ciências Sociais, é diretor do *Centre de Sociologie Européenne, da École des Hautes Études en Sciences Sociales*, em Paris. Autor de “Généalogie de la morale familiale” (Paris, Seuil, coleção Liber, 2003) e de inúmeros artigos, notadamente na revista acadêmica *Actes de la recherche en sciences sociales*, tem muitos trabalhos sobre a sociologia do

direito e do Estado. Entre suas publicações mais recentes estão “Famille et contrôle social”, em Clément Bastien, Simon Borja, David Naegel, “Le raisonnement sociologique à l’ouvrage: théorie et pratiques autour de Christian de Montlibert, Paris, 2012, L’Harmattan; Le moment Halbwachs. Foi um dos editores do livro *Sobre o Estado*, de Pierre Bourdieu (São Paulo, Companhia das Letras, 2014).

RICARDO TORRES

Aluno de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Foi Professor Assistente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense (UFF) nos anos de 2012 e 2013.

ROSA FREIRE D’AGUIAR FURTADO

Jornalista da revista *Manchete* (1970-73), no Rio de Janeiro. Correspondente em Paris das publicações da editora Bloch (1973-76), e da revista *IstoÉ* (1977-86), respondendo também pela cobertura jornalística de Espanha, Portugal e Oriente Médio. Desde 1986 trabalha no mercado editorial. Traduziu do francês, espanhol e italiano cerca de cem títulos, de autores como C. Lévi-Strauss, L.-F. Céline, Vargas Llosa, E. Sabato, Balzac, I. Calvino, Stendhal, G. Pérec, Montaigne, Stendhal, Bourdieu. É autora de *Memória de tradutora* (Florianópolis: Escritório do Livro/ NUT, 2004); editora e prefaciadora de, entre outras obras, *Formação econômica do Brasil* (São Paulo: Companhia das Letras, 2009, edição dos 50 anos), *Essencial Celso Furtado* (Companhia das Letras, 2013) e da coleção *Arquivos Celso Furtado* (Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado/ Contraponto).

§





Editorial

Os ***Cadernos do Desenvolvimento*** apresentam nesta edição um conjunto de artigos sobre relevantes questões relacionadas ao tema do desenvolvimento. Inicialmente vamos encontrar seis artigos que mobilizam a perspectiva teórico-analítica da Economia, os quais discutem o petróleo e o desenvolvimento econômico no estado do Rio de Janeiro, a incorporação dos serviços ecossistêmicos à dinâmica capitalista, a abordagem das capacitações no pensamento de Amartya Sen, a territorialização do desenvolvimento, as evidências de um novo ciclo desenvolvimentista no estado do Maranhão, e o potencial turístico como referência para o desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Norte.

O leitor irá se deparar com três artigos que podem ser incluídos na grande área de História, sem prejuízo de terem dialogado com outros campos científicos. O primeiro deles procura fazer uma análise comparativa do relatório da Comissão Brasil-Estados Unidos e daquele produzido pelo Grupo Misto Cepal-BNDE, no contexto histórico dos anos 1950. Outro texto procura discutir as mudanças ocorridas na Sudene, importante instituição regional criada por Celso Furtado, tendo como referência o período compreendido entre o regime militar e o início da redemocratização do país. Um terceiro artigo irá destacar o pensamento social de André Rebouças, procurando identificar suas contribuições para o entendimento das raízes do subdesenvolvimento nacional.

Publicamos, também, um artigo da área de Relações Internacionais que procura comparar os padrões de governança corporativa entre Brasil e Índia, levando em conta especialmente a análise dos investidores institucionais, como bancos públicos e fundos de pensão, ao longo dos anos 1990.





A seção “Desenvolvimento no mundo contemporâneo: agenda, interdisciplinaridade e perspectiva comparada” reúne, desta feita, três destacados pesquisadores estrangeiros, cujos temas falam de perto aos leitores deste periódico. A comunicação de Lorenza Sebesta, intitulada “A União Europeia ante os desafios da história”, procura refletir sobre a evolução e os desafios que envolvem esta experiência histórica. A instigante reflexão de Pierre Salama, denominada “As economias emergentes, o mergulho?”, debate as diferentes características dos modelos de desenvolvimento dos países da Ásia e da América Latina, com destaque para China e Brasil, e suas dificuldades nos planos econômico e social nos próximos anos.

O texto de Remi Lenoir, intitulado de “O Estado e seus pressupostos: a sociologia do Estado segundo Pierre Bourdieu”, encerra esta seção. Envolve uma leitura atenta de textos do renomado sociólogo francês, procurando mostrar, entre outros aspectos, que, para Bourdieu, o “Estado é o lugar dessa acumulação do poder simbólico e sua força é tamanha que ele pode conseguir em total legitimidade, como se isso fosse evidente, sem fidelidade pessoal nem ordem formal, o sacrifício supremo (*pro pátria mori*)”.

Os **Cadernos do Desenvolvimento** têm a satisfação de apresentar a entrevista do economista e professor Wilson Cano, um dos mais importantes representantes do pensamento desenvolvimentista brasileiro, um dos idealizadores do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no qual tornou-se professor titular, e autor de diversos livros de referência no mundo acadêmico como “Raízes da Concentração Industrial em São Paulo”, “Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970”, “Introdução à Economia” e “Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005”. A entrevista foi realizada em Campinas/SP, no Instituto de Economia da Unicamp, em outubro de 2013, e contou com a participação de José Carlos Braga, Rosa Freire d’Aguilar Furtado e Ricardo Ismael, na condição de entrevistadores.





Três resenhas fecham este número dos ***Cadernos do Desenvolvimento***. A primeira aborda o livro “Sobre o Estado”, de Pierre Bourdieu, e foi realizada por Afrânio Garcia Jr., professor do Centro Europeu de Sociologia e Política. O livro de Célia Lessa Kerstenetzky, cujo título é “O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão”, foi resenhado por Luiz Carlos Delorme Prado, professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A terceira resenha diz respeito ao livro “Catch Up, Developing Countries in the World Economy”, de Deepak Nayyar, tendo sido elaborada por Rosa Freire d’Aguiar Furtado, presidente do Conselho Deliberativo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.

§

Ricardo Ismael
Editor

Editorial

This edition of the *Development Journals* includes a series of articles on relevant issues relating to the theme of development. These begin with six articles that offer readers a theoretical-analytical perspective of the Economy, covering: the oil industry and economic development in the state of Rio de Janeiro; the incorporation of ecosystemic services into the capitalist dynamic; the capability approach of Amartya Sen; the territorialization of development; evidence of a new developmentalist cycle in the state of Maranhão; and the potential of tourism as a reference for the regional development of the state of Rio Grande do Norte.

Readers will then be offered three articles that could be considered to fall within the broader scope of History, but which come without any kind of prejudice to their dialogue with other fields of science. The first of these seeks to provide a comparative analysis between the Brazil-United States Commission report and that produced by the joint ECLAC-BNDE Group, placed within the historical context of the 1950's. The second article discusses the changes that occurred at Sudene (The Superintendency for the Development of the Northeast), an important regional agency created by Celso Furtado, using as its reference the period covering the years of the military regime and the beginning of the nation's re-democratization. The third article highlights the social ideas of André Rebouças, and seeks to identify the way in which they have contributed to our better understanding of the roots of our nation's underdevelopment.

An article will also be included in this edition that deals with the field of International Relations, and which seeks to compare the levels of corporate governance in Brazil and those in India, paying particular attention to the analysis of institutional investors, such as state-owned banks and pension funds, during the 1990's.

The section entitled "Development in the modern-day world: agenda, interdisciplinarity and perspectives compared" brings together, this time around, three well-known international

researchers, whose topics will undoubtedly strike a cord with the readers of this periodical. The work by Lorenza Sebesta, entitled "The European Union in the face of the challenges of history", takes a look at the evolution and the challenges that have surrounded this historical experiment. The instigating reflection by Pierre Salama, entitled "Emerging economies: diving?", discusses the different characteristics of the development models adopted by the nations of Asia and Latin America, with special attention paid to China and Brazil, and the difficulties they face over the coming years in terms of their economic and social plans.

The text by Remi Lenoir, entitled "The State and its assumptions: the sociology of the State according to Pierre Bourdieu", completes this section. This work involves a detailed reading of the writings of this well-known French sociologist, in order to show, among other aspects, that, in Bourdieu's view, "the State is the place for this accumulation of symbolic power and its strength is such that it can obtain, with total legitimacy, as if this were clear, and without any degree of personal loyalty or formal order, the supreme sacrifice (*pro patria mori*)".

The *Development Journals* are also proud to present an interview with economist and professor Wilson Cano, one of the most important proponents of Brazilian developmentalist thinking, one of the creators of the Economics Institute at the State University of Campinas (Unicamp), where he became a full professor, and author of a number of important books in the academic field, including "Raízes da Concentração Industrial em São Paulo" (The Roots of Industrial Concentration in São Paulo), "Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970" (Regional Imbalances and Industrial Concentration in Brazil 1930-1970), "Introdução à Economia" (Introduction to Economics) and "Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005" (Brazil's Regional Productive Deconcentration 1970-2005). The interview was held in Campinas/SP, at the Economics Institute of Unicamp, in October of 2013, and included interviewers José Carlos Braga, Rosa Freire d'Aguiar Furtado and Ricardo Ismael.

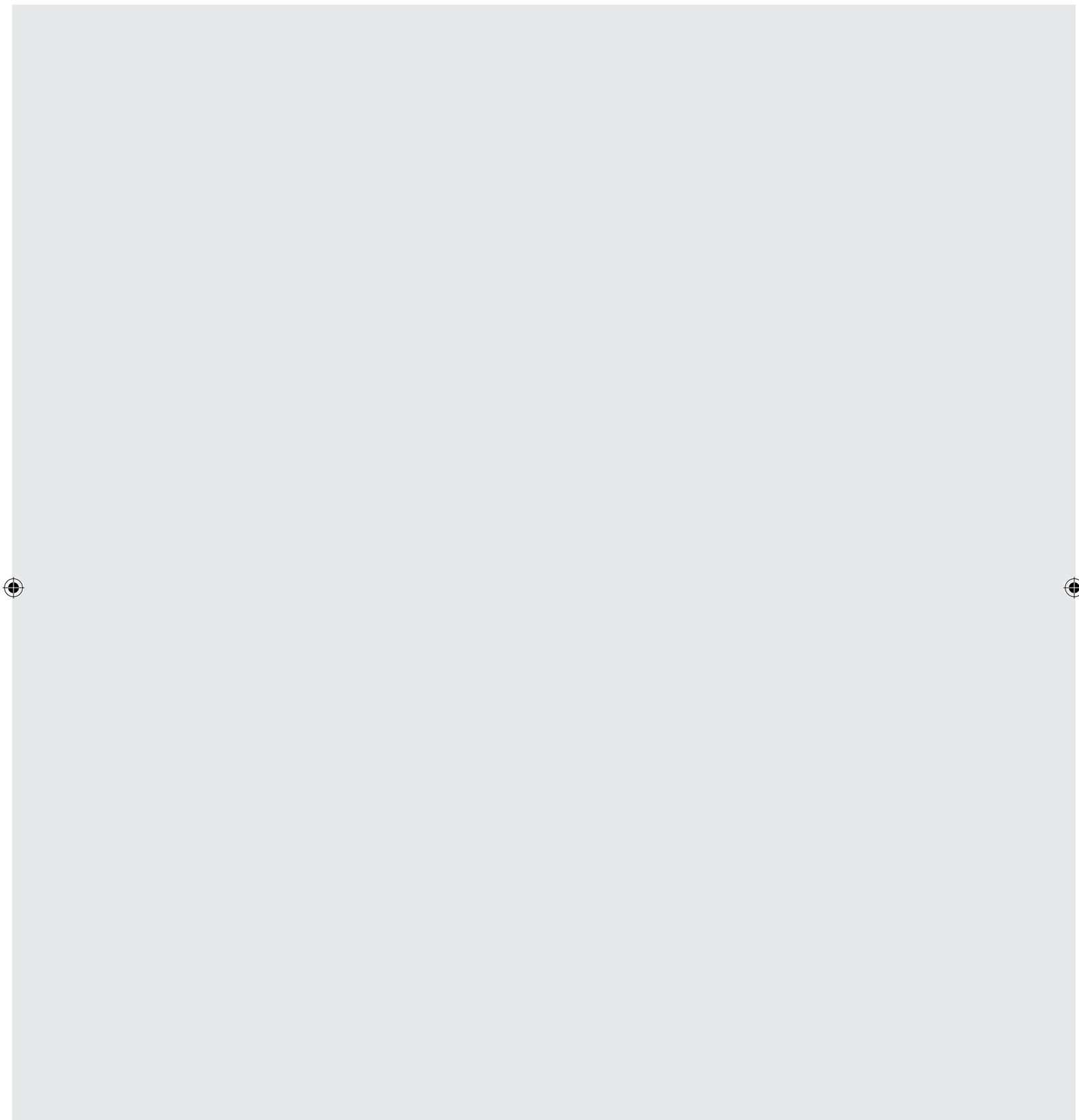


Three reviews complete this edition of the *Development Journals*. The first looks at the book entitled “*Sobre o Estado*” (*On the State*), by Pierre Bourdieu, and was written by Afrânio Garcia Jr., professor at the European Centre for Sociology and Political Science. The book by Célia Lessa Kerstenetzky, entitled “*O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão*” (*The State of Social Well-Being during the Age of Reason*), is summarized by Luiz Carlos Delorme Prado, professor at the Institute of Economics of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ). The third review looks at the book “*Catch up, Developing Countries in the World Economy*”, by Deepak Nayyar, and has here been written by Rosa Freire d’Aguiar Furtado, President of the Board of the International Celso Furtado Center for Development Policies.

§

Ricardo Ismael
Editor





Ricardo Torres
Henrique Cavalieri
Lia Hasenclever

O petróleo e os enclaves do desenvolvimento econômico fluminense

RESUMO

Após a descoberta de novas reservas de petróleo na bacia de Campos, o estado do Rio de Janeiro (ERJ) experimentou um rápido crescimento da produção de petróleo e um importante avanço nas atividades de refino e produção de combustíveis. A abundância desse recurso natural, no entanto, não significou resultados socioeconômicos extraordinários para o ERJ. Comparado com o restante do país, observa-se um desempenho econômico recente abaixo da média nacional. Argumenta-se neste artigo que o ERJ entrou numa trajetória de crescimento do tipo “ajuste defensivo”, em que a mudança estrutural ocorrida entre 1995 e 2010 impõe enclaves ao desenvolvimento do estado. O objetivo do trabalho é examinar o viés de especialização em *commodities* minerais com o concomitante enfraquecimento dos demais setores da indústria de transformação do ERJ e os problemas decorrentes. Além disso, discute-se algumas possibilidades de política econômica para remover os enclaves dessa trajetória de desenvolvimento da economia fluminense.

Palavras-chave

Desenvolvimento, mudança estrutural, recursos naturais.

ABSTRACT

Following the discovery of new oil reserves in the Campos Basin, the state of Rio de Janeiro experienced rapid growth in its oil production and saw significant progress made in its refining and fuel production activities. However, the abundance of this natural resource did not result in any significant socioeconomic benefits for the state. Indeed, compared to other states in the federation, Rio de Janeiro's recent economic performance has come in below the national average. This article argues that the state of Rio de Janeiro has fallen into a rut of growth of the “defensive adjustment” kind, where the structural changes that occurred between 1995 and 2010 have imposed certain barriers to furthering the state's development. This work seeks to examine the bias that has emerged towards specializing in mineral commodities, the concurrent weakening in other sectors of the transformation industry in the state and the problems resulting from this process. In addition, the article discusses some alternative economic policies that could potentially help in removing these barriers to the state of Rio de Janeiro's future economic development.

Keywords

Development; structural change; natural resources.

1. Introdução

Após a descoberta de novas reservas de petróleo na bacia de Campos, o estado do Rio de Janeiro (ERJ) experimentou um rápido crescimento da produção de petróleo bruto e um importante avanço nas atividades de refino do petróleo e produção de combustíveis. Embora esse processo tenha sido capitaneado pela Petrobras, a quebra do seu monopólio em 1997 atraiu também investimentos privados que contribuíram para o desenvolvimento desse setor. Atualmente, o ERJ responde por cerca de 80% da produção nacional de petróleo.

A abundância desse recurso natural, no entanto, não significou resultados socioeconômicos extraordinários para o ERJ. Comparado com o restante do país, observa-se um desempenho econômico recente abaixo da média nacional. Esse baixo desempenho pode ser o resultado da especialização produtiva em indústrias intensivas em recursos naturais. No caso da extração de petróleo em alto mar, embora esta seja uma atividade que demande pessoal qualificado e investimentos em desenvolvimento tecnológico, ela é insuficiente para absorver toda a massa de trabalhadores e possui limitação nos seus efeitos multiplicadores. Não que a extração de petróleo seja uma indústria de baixo potencial de encadeamento, pelo contrário, no caso da extração em alto mar, os potenciais de encadeamento são ainda mais elevados. Mas o fato é que a presença de fornecedores especializados para essa indústria em território fluminense — e mesmo em território nacional — é limitada. Mesmo as políticas de conteúdo local da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e a liderança da Petrobras na produção não impedem o avanço das importações de bens de capital e de bens intermediários nesse setor da indústria. Por exemplo, o coeficiente de insumos importados na indústria petrolífera brasileira é de 27,4% — dados de 2008 — enquanto a média da indústria é de 26,4% (MORCEIRO, 2012);¹ já o índice de ligação para trás, uma medida dos efeitos de encadeamento, é de somente 0,96 na atividade de extração do petróleo, ocupando a 36ª posição, e de 1,18 a atividade de refino do petróleo e coque, ocupando a 9ª posição, enquanto a automobilística, a primeira colocada, tem um índice de 1,28 — dados de 2005 de um total de 55 setores de atividade econômica (GUILHOTO; SESSO FILHO, 2010).

Argumenta-se, neste artigo, que a mudança estrutural recente da economia fluminense, com forte especialização nas atividades relacionadas à produção de petróleo, gera um tipo de desenvolvimento sujeito a enclaves, para

1. A extração e o refino do petróleo estão somados neste indicador.

utilizar a fundamentação teórica estruturalista (CEPAL, 2012). Assim, diferentemente do observado na economia brasileira nos anos recentes, que apresentou um crescimento econômico mais elevado (principalmente a partir de 2003) com forte absorção de mão de obra, o ERJ teve um crescimento mais modesto e um menor desempenho em termos de geração de emprego e renda. Um aspecto fundamental, no entanto, é o forte desempenho do ERJ em setores específicos, como o da indústria do petróleo que, apesar de serem extremamente positivos no presente, podem comprometer o desenvolvimento futuro do ERJ. Assim, o objetivo do trabalho é apresentar a mudança estrutural e seu viés de especialização em *commodities* minerais com o concomitante enfraquecimento dos demais setores da indústria de transformação do ERJ, compreendendo o período de 1995 a 2010.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A próxima seção apresenta as ideias estruturalistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) em relação à mudança estrutural e sua importância para o desenvolvimento econômico. Nela apresenta-se um quadro analítico que servirá de base para as discussões seguintes. Na terceira seção é feito um contraponto entre o desempenho da economia fluminense e a economia brasileira como um todo, que revela a forte especialização do ERJ na produção de *commodities* minerais. Na quarta seção uma análise específica no âmbito da indústria é apresentada, a qual evidencia ainda mais as peculiaridades da economia fluminense e os enclaves que a mudança estrutural ocorridas no período recente impõe ao desenvolvimento futuro do ERJ. A quinta seção discute as possibilidades de remoção dos enclaves apresentados, que inevitavelmente exige novas formas de pensar a política industrial para orientar o aproveitamento da abundância de recursos naturais para promover o desenvolvimento de outros setores de atividades “portadores de futuro”.

2. Mudança estrutural e desenvolvimento

O pensamento estruturalista — ou cepalino — para superação do subdesenvolvimento sempre trouxe à tona a necessidade de mudança estrutural. Essa ideia remete a um processo de reestruturação produtiva em direção a setores de maior produtividade, altos salários, forte poder de encadeamento e maior sofisticação tecnológica. Diferente da concepção ortodoxa de desenvolvimento econômico por etapas (ROSTOW, 1978), o crescimento econômico pode implicar não no alcance do desenvolvimento para todos, mas na coexistência de riqueza e subdesenvolvimento para os estruturalistas latino-americanos (PREBISCH, 1981; FURTADO, 1974). Assim, a especialização em atividades com vantagens absolutas, como a extração de recursos naturais, pode gerar muita riqueza, mas

também a ampliação da desigualdade e a perpetuação do subdesenvolvimento. A fonte do subdesenvolvimento não estaria apenas nos termos de troca desfavoráveis para os países exportadores de produtos primários vis-à-vis suas importações de produtos manufaturados, mas também na incapacidade dos setores baseados em recursos naturais em absorver a mão de obra local e de gerar efeitos multiplicadores sobre a economia doméstica. Estas seriam as causas, grosso modo, do subdesenvolvimento da América Latina na visão cepalina.

Um ponto central da discussão a respeito da mudança estrutural diz respeito à razão pela qual a indústria (particularmente a indústria manufatureira) é considerada o setor-chave para o desenvolvimento. A associação entre expansão e diversificação da indústria com o processo de mudança estrutural e o consequente desenvolvimento econômico foi feita principalmente por Kaldor (1966). As chamadas “leis de Kaldor” apresentam fortes motivos a favor da industrialização: (1) a existência de uma relação positiva entre o crescimento do produto industrial e o crescimento da produtividade do trabalho na indústria; (2) relação positiva entre a taxa de crescimento do produto industrial, a diversificação das atividades industriais e a taxa de crescimento do produto total da economia; (3) relação positiva entre a taxa decrescimento do produto total da economia e o crescimento da produtividade em todos os demais setores.

Assim, o aprofundamento da industrialização seria capaz de provocar mudanças estruturais na economia, promovendo aumento de seu crescimento não só em termos quantitativos, mas também qualitativos. Isso seria possível porque existem ganhos de produtividade que são inerentes à atividade industrial e que estão associados à geração de economias de escala estáticas e dinâmicas. Essa característica é vista em termos macro, pois é capaz de beneficiar e atingir também os demais setores, favorecendo a expansão da produção da economia como um todo. Dessa forma, o crescimento econômico mostra-se como um movimento cumulativo em que os ganhos de produtividade e a expansão do produto se retroalimentam, tendo o setor industrial um papel-chave.

Pode haver, de fato, diferentes padrões de crescimento econômico, que estão associados a diferentes tipos ou graus de intensidade de mudança estrutural. Alguns padrões de crescimento são mais dinâmicos do que outros, sendo que a combinação de uma estrutura de oferta inovadora — *eficiência schumpeteriana* — e uma demanda pujante — *eficiência keynesiana* — que permite o desenvolvimento econômico (CEPAL, 2012). O Quadro 1, a seguir, apresenta esses diferentes padrões de crescimento. Assim, a avaliação de uma mudança estrutural deve estar assentada, de um lado, na caracterização dos níveis de produtividade obtidos pelo país e, de outro, na evolução da demanda agregada e do emprego e das condições de trabalho.

Quadro 1: Padrões de desenvolvimento e tipos de mudança estrutural

CRESCIMENTO DO EMPREGO		CRESCIMENTO DA PRODUTIVIDADE	
		Baixo	Alto
Alto	Tipo de padrão	Absorção de emprego	Círculo virtuoso
	Macroeconomia	Forte crescimento da demanda agregada	Forte crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Débil mudança estrutural	Forte mudança estrutural
Baixo	Tipo de padrão	Círculo vicioso	Ajuste defensivo
	Macroeconomia	Baixo ou nulo crescimento da demanda agregada	Baixo crescimento da demanda agregada
	Progresso técnico e inovação	Baixo ou nulo crescimento da produtividade	Forte crescimento da produtividade
	Tipo de mudança estrutural	Nula mudança estrutural	Mudança estrutural limitada a enclaves

Fonte: CEPAL (2012).

Assim, um processo de expansão “virtuoso” indica uma mudança estrutural forte, em que produtividade e emprego crescem simultaneamente, combinando elevado crescimento da demanda agregada e maior participação de setores mais produtivos. Essa mudança proporciona o surgimento de novas atividades com maior produtividade e que absorvem empregos mais bem remunerados, reduzindo as desigualdades de renda internas ao país, bem como a brecha externa de produtividade em relação aos demais países. Essas atividades geralmente estão associadas a segmentos industriais e de serviços intensivos em conhecimento. No caso de uma mudança estrutural nula, a economia fica presa em um “círculo vicioso”, no qual baixo crescimento da demanda agregada e estagnação da produtividade se retroalimentam. Os casos intermediários são os de mudança estrutural limitada a enclaves, que caracteriza um padrão de crescimento do tipo “ajuste defensivo”, pois combina baixos patamares de demanda agregada com a modernização e expansão da produtividade de apenas algumas atividades, e, por fim, mudança estrutural débil, em que, apesar de haver a expansão da demanda agregada (muitas vezes externa), há uma estagnação da produtividade, indicando um padrão de crescimento do tipo “absorção de emprego” (CEPAL, 2012).

Para os países da América Latina, ainda de acordo com a CEPAL (2012), pode-se dizer que predomina em sua história recente a interpolação de ciclos em que ora há crescimento da demanda agregada com aumento do emprego, ora expansão da produtividade em setores específicos, sendo que a manutenção simultânea e sustentável de criação de empregos e aumento da

produtividade raramente se verifica na região. Duas causas estruturais estão na raiz desse processo: uma distribuição de renda perversa que impede a pujança da demanda efetiva e uma estrutura de oferta com baixa agregação de valor em direção à sua industrialização e diversificação de suas atividades.

3. Trajetória recente do desenvolvimento fluminense

Os anos 1990 marcam, na trajetória de desenvolvimento brasileiro, o abandono do nacional desenvolvimentismo. A abertura comercial, produtiva e financeira, que vem se aprofundando desde então, é o resultado da mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro, em uma transição do nacional desenvolvimentismo para um modelo liberal periférico (GONÇALVES, 2013). Mudou-se, com isso, a forma de participação do Estado na economia, que passou a atuar como um regulador do mercado e garantidor de direitos sociais previstos na Constituição federal brasileira. Em face do menor intervencionismo do Estado, observa-se um processo de reestruturação da economia brasileira, cujo destaque é o crescimento dos setores agropecuários e industriais baseados em recursos naturais, por um lado, e, por outro, um enfraquecimento de alguns setores da indústria de transformação com aumento significativo das importações de bens manufaturados.

Embora não haja consenso sobre uma possível desindustrialização do país, o fato é que os dados da produção industrial nesse período apresentam um desempenho muito abaixo do observado no período de 1930 a 1980, em que prevaleceu a política de industrialização por substituição de importações. Procura-se, assim, demonstrar nesta seção como a estrutura produtiva brasileira apresenta tendências de especialização em setores baseados em recursos naturais e, principalmente, como a essa mudança estrutural é mais intensa na economia fluminense. O período de análise compreende os anos de 1995 a 2010. Os dados de valor adicionado foram extraídos das Contas Regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os dados de pessoal empregado da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Os dados de crescimento do valor adicionado e do pessoal ocupado da Tabela 1 revelam um padrão de desenvolvimento bastante distinto do observado durante o período de substituição de importações. Observa-se, tanto em nível nacional, quanto estadual, um forte crescimento da indústria extrativa mineral. O taxa média anual de crescimento desse setor foi de 12% em nível nacional e 17% em nível estadual, dados muito acima da média do valor adicionado total que foram de 3% e 2%, respectivamente. Curiosamente, esses dados também revelam que, apesar do melhor desempenho do ERJ na indústria extrativa mineral, o seu resultado global ficou abaixo da média nacional.

Isso decorre do fraco desempenho dos demais setores de atividade, em especial da agropecuária, que decresceu no período e do fraco desempenho dos serviços industriais de utilidade pública e do setor terciário.

2. Cálculo realizado com dados da Matriz de Insumo-Produto de 2005 (IBGE, 2008), com base na metodologia apresentada em Guilhoto (2011:37).

Tabela 1 – Taxa de crescimento anual (%) do valor adicionado e do pessoal empregado por atividade econômica: Brasil e Rio de Janeiro (1995-2010).

ATIVIDADE	VALOR ADICIONADO		PESSOAL EMPREGADO	
	Brasil	ERJ	Brasil	ERJ
Agropecuária	2,4	-2,2	2,3	-1,7
Indústria	3,1	4,6	3,6	2,0
Indústria Extrativa Mineral	12,2	17,2	4,5	10,8
Indústria de Transformação	2,0	2,2	3,2	0,8
Construção civil	4,4	4,5	5,8	4,6
Serviços industriais de utilidade pública	3,2	1,0	0,4	0,1
Serviços	3,0	1,4	4,6	3,2
Total	3,0	2,1	4,3	2,9

Fonte: Elaboração própria com base nas Contas Regionais, IBGE (1995-2010), e na RAIS/MTE (1995-2010).

Os dados da geração de emprego por atividade econômica redesenham a tendência observada no crescimento do valor adicionado, à exceção da indústria de transformação do ERJ. Novamente, observa-se um forte crescimento do emprego no setor mais dinâmico — a indústria extrativa mineral, que apresentou taxa média anual de 10,8% no ERJ — mas um fraco crescimento do emprego na indústria de transformação, de apenas 0,8%, enquanto em nível nacional o crescimento foi de 3,2% ao ano. Apesar do forte crescimento do emprego na indústria extrativa mineral fluminense, este setor responde atualmente por apenas 1% do pessoal empregado, enquanto a indústria de transformação responde por 11%.

Isso porque, como discutido anteriormente, o espetacular crescimento da indústria extrativa é insuficiente para absorção da massa de mão de obra. De fato, para o ano de 2005, a indústria de extração de petróleo e gás e a indústria de refino do petróleo geraram direta e indiretamente 48 e 38 empregos, respectivamente, para cada milhão de reais produzido.² Em uma comparação com as demais atividades da economia, esse desempenho coloca tais setores na 47^a e 54^a posições, respectivamente, entre 55 setores de atividade econômica. Esses dados reforçam a tese de limitação da indústria extrativa mineral enquanto geradora de empregos — diretos e indiretos. Isso pode trazer como consequência a ampliação de desigualdade no mundo do trabalho e a ampliação da heterogeneidade estrutural, já que essa atividade é incapaz de impor dinamismo aos demais setores, ou seja, possui efeitos de encadeamento para trás limitados (FURTADO, 1957).

Em relação à heterogeneidade estrutural, a Tabela 2 a seguir ajuda a elucidar o agravamento da desigualdade da produtividade — calculada como a razão entre o valor adicionado e o pessoal ocupado — entre os setores de atividade econômica e a singular posição do ERJ, em que as disparidades são ainda mais intensas. Em nível nacional, basicamente dois setores apresentaram crescimento real da produtividade entre 1995 e 2010: a indústria extrativa mineral (7,4% ao ano) e os serviços industriais de utilidade pública (2,8% ao ano). Apesar disso, no total da indústria a produtividade foi decrescente em função do declínio na indústria de transformação e da construção civil. Já no caso do ERJ, a indústria de transformação apresentou crescimento positivo da produtividade (1,4% ao ano) e a produtividade da indústria extrativa mineral cresceu abaixo da média nacional (5,4% ao ano), assim como os serviços industriais de utilidade pública (1% ao ano). O resultado curioso da indústria de transformação fluminense, como será visto na próxima seção, se dá basicamente em função da indústria de refino de petróleo, que apresentou um crescimento do valor adicionado mais elevado do que a incorporação de mão de obra, aumentando assim a sua produtividade.

Um ponto interessante é que os setores mais produtivos são o da indústria extrativa e os serviços industriais de utilidade pública, tanto em nível nacional, quanto em nível estadual. No entanto, as disparidades são mais acentuadas no ERJ. Em nível nacional, a produtividade média do trabalho desses dois setores era bastante similar (aproximadamente R\$ 135 milhões por empregado em 2010). Já na economia fluminense, a produtividade da indústria extrativa representava mais de duas vezes a dos serviços industriais de utilidade pública (R\$ 225 milhões, contra 95 milhões por trabalhador). Além disso, a produtividade da indústria extrativa é quase 70% maior da observada em nível nacional. A indústria de transformação fluminense também se apresenta mais produtiva do que a média nacional, o que também decorre do avanço de setores específicos, como o refino do petróleo e a metalurgia.

Tabela 2 – Produtividade do trabalho por atividade econômica (R\$ mil, preços constantes e básicos de 1995) e sua taxa de crescimento anual (%): Brasil e Rio de Janeiro (1995-2010).

ATIVIDADE	BRASIL		ERJ	
	Produtividade (2010)	Crescimento (1995-2010)	Produtividade (2010)	Crescimento (1995-2010)
Agropecuária	35.937	0,1	17.209	-0,5
Indústria	24.352	-0,5	35.261	2,6
Indústria Extrativa Mineral	134.344	7,4	224.522	5,7
Indústria de Transformação	19.650	-1,2	21.718	1,4
Construção Civil	12.252	-1,3	11.609	-0,1
Serviços Industriais de Utilidade Pública	134.236	2,8	95.361	1,0
Serviços	20.104	-1,6	20.523	-1,7
Total	21.671	-1,3	23.227	-0,8

Fonte: Elaboração própria com base nas Contas Regionais, IBGE (1995-2010), e na RAIS/MTE (1995-2010).

O fato é que, apesar do expressivo ganho de produtividade em alguns setores, em especial da indústria extrativa, as economias brasileira e fluminense apresentaram uma taxa negativa de crescimento da produtividade ao longo do período — decréscimo de 1,3% ao ano no Brasil, e 0,8% no ERJ. Isso revela, sob outro ângulo, a incapacidade do setor extrativo de transbordar seus benefícios para os demais setores de atividade, o que pode representar um estranho contrassenso. Como fornecedora de insumos para os demais setores de atividade, os ganhos de produtividade da indústria extrativa poderiam representar redução de custos e maior eficiência para os setores compradores e isso tenderia a elevar sua produtividade. No entanto, diante dos dados apresentados na Tabela 2, pode-se inferir que os benefícios dos ganhos de produtividade da indústria extrativa mineral não tenham sido repassados ou que, no máximo, tenham atenuado a tendência de declínio na produtividade dos demais setores de atividade demandantes dos produtos dessa indústria, tais como os bens de consumo durável (classificada como uma indústria de transformação) e os serviços industriais de utilidade pública.

A especialização da produção é maior na economia fluminense do que na economia brasileira como um todo. Os dados da Tabela 3 mostram que a indústria extrativa brasileira ganhou participação ao longo do período, passando de 0,8% do valor adicionado total em 1995 para 3% em 2010. Já na economia fluminense, a indústria extrativa, cuja participação já era superior à nacional, aumentou sua representatividade, de 1,2% para 9,8% do total do valor adicionado no estado. Outro ponto a destacar é a manutenção da participação da indústria de transformação fluminense no valor adicionado total, enquanto em nível nacional a tendência é declinante. O ganho de participação do setor secundário no valor adicionado total, tanto no Brasil quanto no ERJ, deve-se basicamente à expansão das atividades extrativas e da construção civil.

Tabela 3 – Participação relativa (%) das atividades econômicas no valor adicionado total: Brasil e Rio de Janeiro (1995 e 2010).

ATIVIDADE	BRASIL		ERJ	
	1995	2010	1995	2010
Agropecuária	5,8	5,3	0,8	0,4
Indústria	27,5	28,1	19,6	28,1
Indústria Extrativa Mineral	0,8	3,0	1,2	9,8
Indústria de Transformação	18,6	16,2	9,8	9,9
Construção civil	2,6	3,2	2,0	2,8
Serviços industriais de utilidade pública	5,5	5,7	6,5	5,6
Serviços	66,7	66,6	79,6	71,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nas Contas Regionais, IBGE (1995-2010).

Entre 1995 e 2010, foram gerados 20,5 milhões de novos postos de trabalho formais no Brasil e 1,4 milhões no ERJ, o que corresponde a aproximadamente 7,0% dos empregos formais gerados no Brasil. No entanto, a população residente no ERJ representa 8% da população brasileira (IBGE, 2011). Considerando exclusivamente o setor secundário, no Brasil foram gerados 4,5 milhões de empregos formais, enquanto no ERJ apenas 191 mil, ou seja, 4,5% dos empregos industriais. Enquanto em nível nacional o setor terciário responde por 72% dos postos de trabalho, no ERJ esse número é de 81%. Diferentemente de outros estados brasileiros, a grande parte dos postos de trabalho no setor terciário fluminense não se referem a serviços intensivos em conhecimento ou àqueles associados à atividade industrial, mas em atividades mais simples, como o comércio varejista e serviços prestados às famílias (HASENCLEVER; PARANHOS; TORRES, 2012).

De maneira geral, pode-se dizer que a trajetória recente ficou marcada por uma forte absorção da mão de obra em nível nacional, mas com crescimento negativo da produtividade na economia brasileira. Já na economia fluminense, a absorção da mão de obra foi mais moderada, e o declínio da produtividade menos intenso do que em nível nacional, graças à expansão das atividades ligadas à extração mineral. Apenas alguns segmentos da indústria apresentaram ganhos de produtividade: as indústrias extrativas e de transformação ligadas à extração mineral e metalurgia, conforme será discutido na seção seguinte.

Diante desse quadro, a tarefa de enquadrar a trajetória de desenvolvimento das economias brasileira e fluminense nos padrões cepalinos apresentados no Quadro 1 sugere, à primeira vista, que ambas as economias poderiam ser classificadas no tipo de desenvolvimento de “absorção de emprego” — elevado crescimento do emprego com decréscimo da produtividade. Entretanto, a criação de empregos formais no ERJ foi modesta e poder-se-ia, então, classificá-lo

no padrão de “círculo vicioso”. No entanto, sugere-se aqui, com base na análise apresentada a seguir, que seria mais adequado enquadrar o ERJ no padrão de desenvolvimento de “ajuste defensivo” — com baixa absorção de emprego e elevado aumento da produtividade. O principal argumento é que os setores da indústria extrativa e alguns da indústria de transformação apresentaram forte crescimento da produtividade na economia fluminense e figuraram como o motor do crescimento recente do estado. O desempenho de queda de produtividade dos demais setores de atividade econômica poderia ser considerado como uma tendência nacional e não uma particularidade do ERJ.

4. Peculiaridades da indústria fluminense

Nesta seção o enfoque da análise recai sobre as indústrias extrativas e de transformação. O objetivo é apresentar o elevado grau de dependência, principalmente da economia fluminense, de alguns poucos setores industriais. Mais do que isso, a análise como proposta nas tabelas que se seguem permite visualizar não apenas a tendência de especialização da indústria fluminense mas, principalmente, o enfraquecimento dos demais setores industriais. Para esse objetivo, foram levantados os dados de valor da transformação industrial (VTI) e de pessoal ocupado, ambos da Pesquisa Industrial Anual do IBGE, sendo o primeiro utilizado como uma *proxy* do valor adicionado.³

O crescimento do conjunto das indústrias extrativas e de transformação do ERJ foi superior à média nacional — 4,2% contra 2% ao ano, conforme apontam os dados da Tabela 4. Os dados foram intencionalmente agregados nos setores industriais de maior destaque ao longo do período, em contraste com o restante da indústria de transformação. Tanto em nível nacional quanto em nível estadual, as indústrias extrativas, a fabricação de coque, refino e elaboração de combustíveis e a metalurgia básica foram os setores que apresentaram as maiores taxas de crescimento do VTI. No caso do ERJ, as indústrias extrativas — puxadas pela extração do petróleo — e a fabricação de coque, refino de petróleo e elaboração de combustíveis despontam dos outros setores, com uma média de crescimento de 17% e 23,4% ao ano, respectivamente, face ao crescimento de 11,2% e 11,5%, respectivamente, no âmbito nacional.

Os demais setores da indústria de transformação, em nível nacional, apresentaram um fraco desempenho, com um crescimento do VTI de apenas 0,3% ao ano. Mas a situação é mais alarmante no caso do ERJ, em que se observa uma variação negativa da ordem de 2,2% ao ano em um período de dez anos, ou seja, uma retração acumulada de 26% do VTI dos demais setores da indústria de transformação. A variação negativa pode ser atribuída à ausência de políticas industriais mais incisivas no ERJ, diferentemente do que ocorreu em outros

3. Os valores monetários foram atualizados pelo IPA-OG da FGV, preços constantes de 2009. A escolha do ano de 1997 como data inicial se deu em função da disponibilidade dos dados para o setor de fabricação de coque, refino do petróleo e produção de combustíveis. A escolha do ano de 2007 como data final se deu em função das mudanças metodológicas na Classificação Nacional de Atividades Econômicas que comprometem a comparação dos dados dos anos mais recentes, classificados pela CNE 2.0 e não pela CNAE 1.0.

estados, como foi o caso do estado de Goiás, que criou o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) para atrair empresas industriais, entre elas, as da indústria farmacêutica (HASENCLEVER; PARANHOS; TORRES, 2012).

Tabela 4 - Taxa de crescimento anual (%) do valor da transformação industrial (VTI) e do pessoal ocupado por setores industriais: Brasil e Rio de Janeiro (1997-2007).

SETOR	VTI		PESSOAL OCUPADO	
	Brasil	ERJ	Brasil	ERJ
Indústrias extrativas	11,2	17,0	4,5	7,9
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	11,5	23,4	3,5	5,5
Metalurgia básica	5,0	1,3	2,9	-1,1
Demais setores da indústria	0,3	-2,2	3,9	-0,2
Total da indústria	2,0	4,2	3,8	0,5

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Industrial Anual, IBGE (1996-2007).

É interessante notar ainda que, enquanto as atividades relacionadas à produção do petróleo aumentaram os postos de trabalho, os demais setores da indústria apresentaram redução do pessoal ocupado, diferentemente do que aconteceu com a indústria brasileira como um todo. O resultado final foi uma fraca geração de emprego na indústria fluminense — apenas 0,5% ao ano — enquanto a indústria nacional apresentou um forte crescimento do emprego industrial — 3,8% ao ano. Esses dados reforçam a sugestão anterior de que o ERJ foi muito modesto na geração de empregos, em especial do emprego industrial, não acompanhando a tendência nacional. Obviamente esse resultado está associado à perda de setores industriais e a consequente queda no VTI pelos demais setores da indústria de transformação, como mostram os dados da Tabela 4.

Quando analisados os dados de produtividade no âmbito da indústria, calculada pela razão entre o VTI e o pessoal ocupado (ver Tabela 5), observa-se que a heterogeneidade estrutural é ainda mais aguda. As atividades relacionadas à produção do petróleo apresentam uma produtividade do trabalho significativamente superior ao restante da indústria. No caso do ERJ, as atividades relacionadas à produção do petróleo apresentam produtividade de mais de R\$ 600 milhões por pessoa ocupada e a metalurgia básica de R\$ 342 milhões, enquanto a produtividade dos demais setores industriais é de pouco mais de 71 milhões — dados de 2007. Cabe notar, ainda, que as atividades associadas ao petróleo e ao minério de ferro são consideravelmente mais produtivas no ERJ do que em âmbito nacional. Por outro lado, os demais setores da indústria de transformação fluminense apresentam uma produtividade inferior à média nacional — 71,4 milhões no ERJ contra 85,1 milhões no Brasil.

Tabela 5 – Produtividade do trabalho (R\$ mil, preços constante de 2009) e sua taxa de crescimento anual (%): Brasil e Rio de Janeiro (1997-2007).

SETOR	BRASIL		ERJ	
	Produtividade (2007)	Crescimento (1997-2007)	Produtividade (2007)	Crescimento (1997-2007)
Indústrias extrativas	313,5	6,4	653,4	8,5
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	498,2	7,8	637,3	16,9
Metalurgia básica	228,5	2,1	342,0	2,5
Demais setores da indústria	85,1	-3,1	71,4	-2,9
Total da indústria	91,4	-1,8	165,5	3,8

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Industrial Anual, IBGE (1996-2007).

Além disso, tanto em nível nacional quanto em nível estadual, as indústrias associadas ao petróleo e ao minério de ferro apresentaram um expressivo crescimento da produtividade ao longo do período em questão, enquanto os demais setores, tomados em conjunto, tiveram redução em sua produtividade. A taxa de crescimento dos três setores destacados foi mais elevada no ERJ do que no âmbito nacional. As indústrias extrativas cresceram 8,5% ao ano no ERJ e 6,4% na média nacional, o refino de petróleo 16,9% contra 7,8%, e a metalurgia 2,5% contra 2,1%, respectivamente. Por outro lado, o ritmo de retração da produtividade nos demais setores da indústria de transformação fluminense foi menor do que a média nacional — crescimento negativo de 2,9% no ERJ e 3,1% no Brasil. Isso mostra que o forte desempenho das indústrias de destaque na economia fluminense resultou em um aumento da produtividade no total da indústria — crescimento médio de 3,8% ao ano — enquanto no Brasil o crescimento da produtividade foi negativo — decréscimo médio de 1,8% ao ano.

Convém ressaltar, ainda, a forte especialização da produção industrial do ERJ. Conforme mostram os dados da Tabela 6, os três setores destacados aumentaram sua participação no VTI da indústria fluminense, passando de 26% do total para 61%. Somente as atividades relacionadas à extração e refino do petróleo respondem atualmente por mais da metade do VTI da indústria fluminense. A contrapartida desse espetacular crescimento foi a brusca perda de participação dos demais setores da indústria de transformação, que tiveram sua representatividade reduzida de 73,8% para apenas 38,8%. Embora essa tendência também seja observada no nível nacional, ela é bem menos pronunciada — os demais setores da indústria de transformação tiveram retração de sua participação relativa de 86,1%, em 1997, para 72,7%, em 2007, enquanto as três indústrias de destaque passaram de 14% para 27% no mesmo período.

Tabela 6 – Participação relativa (%) dos setores industriais no valor da transformação industrial total da indústria: Brasil e Rio de Janeiro (1997 e 2007).

SETOR	BRASIL		ERJ	
	1997	2007	1997	2007
Indústrias extrativas	3,4	7,9	9,9	31,5
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool	4,7	11,5	3,7	20,2
Metalurgia básica	5,8	7,8	12,6	9,4
Demais setores da indústria	86,1	72,7	73,8	38,8
Total da indústria	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base na Pesquisa Industrial Anual, IBGE (1996-2007).

Com base nos dados da indústria, sugere-se ser mais adequado entender o padrão de desenvolvimento recente do ERJ como “ajuste defensivo”, uma vez que se verifica forte crescimento da produtividade e baixa geração do emprego nas indústrias que figuraram como o motor do crescimento do estado. Apesar da taxa de crescimento positiva do emprego nas indústrias extrativas e de refino do petróleo, sua representatividade na geração de novos postos de trabalho é muito pequena. Além disso, os efeitos de encadeamento para trás do produto e do emprego são bastante limitados e o tipo de mudança estrutural está levando os investimentos para setores baseados em recursos naturais não-renováveis.

A crescente dependência da economia fluminense dessas atividades é o principal enclave para o seu desenvolvimento futuro. O anúncio da descoberta de novas reservas nos campos do pré-sal colocam o Brasil e, principalmente, o ERJ em situação semelhante àquela descrita por Celso Furtado (1957) sobre as potencialidades de desenvolvimento socioeconômico da Venezuela. Sem o uso racionalizado desses recursos para promover o desenvolvimento, a frustração de ver ir por água abaixo a possibilidade de superação do subdesenvolvimento pode se repetir no Brasil (FURTADO, 1992). A extração em alto mar e o refino do petróleo não são, por natureza, atividades de baixo conteúdo tecnológico. No entanto, o capital social e a riqueza monetária gerados pelo desenvolvimento desta indústria precisam ser aproveitados para o desenvolvimento de novas atividades econômicas que possam sustentar o desenvolvimento das gerações futuras. Dependendo de recursos naturais não-renováveis é, por definição, seguir em uma via sem saída. Os recursos naturais podem representar uma “maldição” ou uma “benção”, mas essa conclusão vai depender da capacidade da sociedade brasileira, em geral, e fluminense, em particular, de utilizá-los de maneira inteligente.

5. Possibilidades de remoção dos enclaves ao desenvolvimento futuro

A transição do modelo nacional desenvolvimentista para o modelo liberal periférico (GONÇALVES, 2013) limitou em grande monta a capacidade do Estado brasileiro em direcionar o processo de industrialização e promover a mudança estrutural desejada. Em contraposição, grande parte da literatura que aborda os casos de sucesso de desenvolvimento a partir da exploração de recursos naturais aponta a importância da participação do Estado não só como direcionador da atividade econômica, mas também como coordenador. Nesse sentido, torna-se fundamental buscar alternativas no âmbito da política industrial para aproveitar a abundância de recursos naturais e sua contrapartida em termos de geração de riqueza e de capacitações tecnológicas para o desenvolvimento de atividades econômicas “portadoras de futuro”, ou seja, que incorporem mão de obra, que apresentem potencial de encadeamento e progresso técnico e principalmente que sejam menos dependentes de recursos naturais não-renováveis.

Perez (2010) argumenta que as indústrias de processo apresentam a oportunidade de capacitação tecnológica para ingressar no que parece ser o novo paradigma tecnológico, isto é, biotecnologia, nanotecnologia e novos materiais, uma vez que em seu processo produtivo já estão sendo incorporadas essas novas tecnologias. De fato, indústrias como a de extração e refino de petróleo já há o emprego da biotecnologia e de desenvolvimento de novos materiais, com gastos crescentes em pesquisa e desenvolvimento (P&D), como é o exemplo do Centro de Pesquisas Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes) da Petrobras no município do Rio de Janeiro.

Souza e Hasenclever (2011) mostram claramente a importância dos investimentos em P&D para potencializar as indústrias baseadas em recursos naturais. O desenvolvimento da indústria de açúcar e álcool no Brasil, por exemplo, foi um programa bem sucedido não apenas pelas vantagens de recursos naturais (clima e terra favoráveis), mas pelo forte investimento tanto para aprimorar as espécies de cana plantadas (biotecnologia), quanto para o desenvolvimento de tecnologias para o uso da cana como combustível automotivo (motor *flex*).

Uma possível estratégia para aproveitar a exploração de recursos naturais para desenvolver indústrias relacionadas à atividade extrativa principal é a exigência de conteúdo local nas compras de bens intermediários e bens de capital das empresas produtoras. Além de garantir os efeitos de encadeamento internamente, essa política pode induzir a capacitação tecnológica das empresas nacionais. Outra possibilidade é utilizar a política tributária como complemento à política de conteúdo local. Por exemplo, a equiparação da tributação da produção nacional com os produtos importados é uma forma de estimular, ou ao menos de não atrapalhar, a competitividade das empresas locais. Essas

políticas, no entanto, apresentam-se como uma faca de dois gumes: se por um lado fornece a oportunidade da empresa local desenvolver-se a partir do fornecimento de insumos e equipamentos para a indústria extrativa, por outro também fornece um mercado protegido a ela, que pode induzir a comportamentos rentistas e gerar ineficiência na cadeia de valor. Além disso, essa estratégia só é viável se houver empresas nacionais capacitadas a fornecer os insumos para a indústria extrativa principal (XAVIER JR., 2012).

Percebe-se que a orientação política para a criação de capacidades tecnológicas nacionais é fundamental para o desenvolvimento econômico, como mostra o exemplo histórico de países como Japão, Coreia e Noruega. O grande desafio que se coloca é como aproveitar a abundância dos recursos naturais para a acumulação de capacidades tecnológicas em atividades relacionadas à indústria extrativa e que estas capacidades se espriem para outros setores de atividades. Assim, políticas como as de exigência de conteúdo local, de ciência e tecnologia e de financiamento de investimentos precisam ser coordenadas para que possam ser bem-sucedidas e, então, se observe a mudança estrutural em direção a indústrias de maior conteúdo tecnológico e “portadoras de futuro”.

É possível identificar na política industrial brasileira direcionamentos que tentam, ainda que se possa questionar seu sucesso, aproveitar o bom momento do mercado internacional de *commodities* para gerar efeitos de capacitação dos produtores nacionais, como os observados na indústria petrolífera. A política de conteúdo local da ANP obriga não somente a Petrobras, mas também as demais empresas produtoras de petróleo a priorizar as empresas nacionais em suas compras de bens intermediários e de capital. Embora, curiosamente, a Petrobras tenha solicitado redução da exigência de conteúdo nacional em 43 itens devido à incapacidade da indústria local de atender a demanda acelerada da empresa (ORDOÑEZ, 2013). Além disso, a ANP possui o Programa de Recursos Humanos (PRH-ANP) que tem por objetivo formar pessoal especializado de nível superior para trabalhar na indústria petroquímica.

Outras ações governamentais e não governamentais de apoio à indústria petrolífera também desempenham um papel importante no país: o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Prominp) foi lançado em 2003 pelo governo federal com o objetivo de aumentar a participação das empresas brasileiras nessa indústria, mediante investimento e suporte ao empresariado, representando um sustentáculo da política de conteúdo local; o Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP), entidade privada sem fins lucrativos que é responsável por promover a difusão de informação e discussão de temas relevantes no setor; a Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP), entidade privada sem fins lucrativos que busca promover a cooperação entre as companhias envolvidas na extração, produção, refino, processamento, transporte e distribuição de petróleo e seus

derivados, sendo responsável pela certificação de qualidade das empresas candidatas a fornecedoras da indústria e funciona como fórum de discussão e de proposição de melhorias da política industrial do setor; e o Fundo Setorial do Petróleo e Gás Natural (CT-Petro) que oferece subsídios a fundo perdido com o objetivo de estimular a inovação na indústria e a formação de recursos humanos qualificados (financiamento da PRH-ANP).

Por outro lado, o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação de Bens Destinados à Exploração e à Produção de Petróleo e Gás Natural (Repetro) concede temporariamente e com suspensão de tributos a importação de alguns insumos para a produção de petróleo, com o objetivo de garantir a operacionalidade da indústria, servindo como uma salvaguarda da política de conteúdo local no caso de não haver empresas nacionais capacitadas para atender às demandas do setor. Para se beneficiar do regime, a empresa produtora fica comprometida a depositar em garantia o valor do tributo suspenso e reexportar o equipamento importado ao final do uso. Assim, o Repetro abre margem de contorno para as empresas concessionárias a importarem máquinas e equipamentos em vez de comprá-los localmente, o que pode colocar em xeque a eficácia da política industrial em promover a capacitação tecnológica nacional, como aponta Xavier Jr. (2012).

Isso reforça a importância da ação coordenada de diferentes políticas e representa o grande desafio para o aproveitamento dos recursos naturais para promover a transição econômica desejada. A análise do desenvolvimento da economia fluminense apontada neste artigo deixa claro que um novo ciclo de desenvolvimento baseado somente em recursos naturais será incapaz de sustentar o desenvolvimento de longo prazo.

6. Conclusão

Argumentou-se neste artigo que o ERJ entrou numa trajetória de crescimento do tipo “ajuste defensivo”, em que a mudança estrutural ocorrida entre 1995 e 2010 impõe enclaves ao desenvolvimento futuro do estado. A metáfora “enclave” parece descrever bem a situação da economia fluminense. O estado apresenta pequenas ilhas de forte crescimento econômico, enquanto a grande maioria dos setores de atividade econômica teve um fraco desempenho ou mesmo declinou. A principal ilha de crescimento foram as indústrias ligadas à produção do petróleo, que apresentaram expressivas taxas de crescimento do produto, do emprego e da produtividade, mas que, por outro lado, apresentam fraca absorção de mão de obra e limitado efeito de encadeamento, principalmente por causa do vazamento que a importações de bens de capital e bens intermediários dessas indústrias representam. Outra ilha de crescimento é a

construção civil, que tende a se intensificar nos anos mais recentes em função do recebimento dos megaeventos esportivos — Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. No entanto, a expansão da construção civil é fortemente dependente dos investimentos públicos em obras urbanas, que podem ter sua taxa de crescimento reduzida após 2016.

Como visto, as indústrias associadas à produção de petróleo respondem por mais da metade do valor da transformação industrial da indústria fluminense, o que pode implicar em dificuldade de criação de emprego e renda para as gerações futuras. Além disso, deve-se ter em mente que a expansão desses setores está baseada em recursos não-renováveis. Assim, a economia fluminense está hoje assentada sobre bases pouco sólidas. Por outro lado, a abundância de recursos naturais — que inclui além dos campos do pós-sal as novas possibilidades com a descoberta dos campos do pré-sal — permitem ao ERJ, em particular, e ao Brasil, em geral, obter os recursos monetários necessários para viabilizar uma estratégia de superação do subdesenvolvimento.

Essa tarefa, todavia, encontra-se hoje dificultada em função do menor poder de intervenção do Estado. Isso implica em um grande desafio para a sociedade em buscar alternativas no âmbito de política industrial para transformar essa riqueza em desenvolvimento. A ausência de uma política coordenadora ou sua má administração pode levar a economia para um caminho de riqueza e subdesenvolvimento, como foi o exemplo da Venezuela.

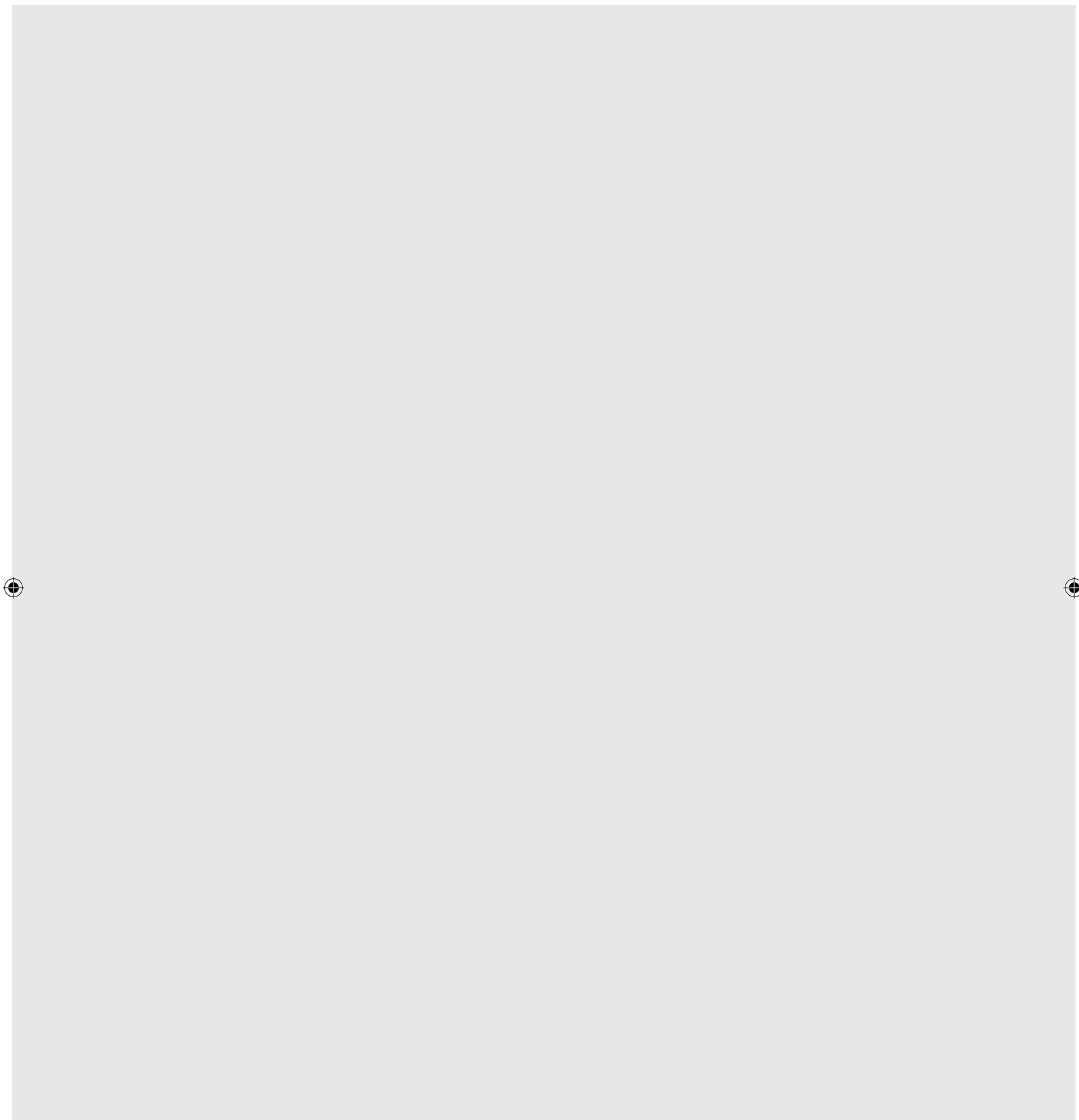
§

Referências Bibliográficas

- CEPAL. Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo. *Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL*, San Salvador, ago., 2012.
- FURTADO, C. (1957) “O desenvolvimento da economia venezuelana”. In: *Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- _____. *O mito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Os ares do mundo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- GONÇALVES, R. *Desenvolvimentismo às avessas: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo de brasileiro de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.
- GUILHOTO, J. J. M. *Análise de Insumo-Produto: Teoria, Fundamentos e Aplicações*. Livro em Elaboração. Departamento de Economia, FEA-USP, 2011. Disponível em: <<http://mpr.ub.uni-muenchen.de/32566/>>. Acesso em 3 mai. 2013.
- GUILHOTO, J. J. M.; SESSO FILHO, U. A. Estimação da matriz insumo-produto utilizando dados preliminares das contas nacionais: aplicação e análise de indicadores econômicos para o Brasil em 2005. *Economia & Tecnologia*, Curitiba, v. 23, out./dez., 2010.
- HASENCLEVER, L.; PARANHOS, J.; TORRES, R. Desempenho econômico do Rio de Janeiro: trajetórias passadas e perspectivas futuras. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 55, n. 3, 2012, pp. 681-711.
- IBGE (2008). Matriz de Insumo-Produto 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em 3 mai. 2013.
- IBGE. *Censo 2010*. 2011. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em 3 mai. 2013.
- KALDOR, N. *Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966.
- MORCEIRO, P.C. *Desindustrialização na economia brasileira no período 2000-2011: abordagens e indicadores*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012.
- ORDOÑEZ, R. Petrobras quer rever conteúdo local na 11ª rodada. *O Globo*, Caderno Economia, p.33, 1º de março de 2013.
- PEREZ, C. Dinamismo tecnológico e inclusão social em América Latina: uma estratégia de desarrollo productivo basada em los recursos naturales. *Revista CEPAL*, Santiago, v. 100, n. 2, abr. 2010, pp. 123-145.
- PREBISCH, R. (1981) *Capitalismo periférico: crisis y transformación*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Rostow, W.W. *Etapas do crescimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- Souza, T. L.; Hasenclever, L. The Brazilian system of innovation for bioethanol: a case study on the strategic role of the standardisation process. *International Journal of Technology and Globalisation*, v. 5, 2011, pp. 341-356.
- XAVIER JR., C.E.R. *Políticas de conteúdo local no setor petrolífero: o caso brasileiro e a experiência internacional*. Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, n. 1775, out., 2012.

Recebido em 08/05/2013

e aceito em 26/10/2013



Junior Ruiz Garcia |

Valoração econômico-ecológica dos recursos naturais e dos serviços ambientais

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar como a incorporação dos serviços ecossistêmicos à dinâmica capitalista pode se tornar um importante instrumento para a preservação ambiental (ecossistemas) ou mesmo para a recuperação parcial ou total de ecossistemas degradados, quando isto for possível.

Palavras-chave

Valoração dos recursos naturais, economia ambiental, economia ecológica, pagamento por serviços ecossistêmicos e ambientais.

ABSTRACT

This article seeks to understand how the incorporation of ecosystem services into the capitalist dynamic can become an important tool of environmental (ecosystem) conservation, or even of partial or total restoration of degraded ecosystems, whenever possible.

Keywords

Giving value to natural resources; environmental economy; ecological economy; paying for ecosystem and environmental services.

1. Introdução

1. Em linhas gerais, ecossistema é um sistema que abriga os organismos vivos (seres vivos), conhecido como a biota, e, pelos não vivos, ou abióticos, ambiente em que ocorrem todas as interações entre todos os componentes bióticos e abióticos do sistema, em resumo, é a natureza ou meio ambiente natural.

2. No referencial teórico será qualificado o significado de recursos naturais, por enquanto entenda-se como sendo composto pelos bens e serviços ecossistêmicos que compõem o capital natural.

3. São os lugares ou espaços físicos nos quais os organismos vivem, em que se distinguem os habitats em dois grandes grupos: terrestre e aquáticos. A ideia de habitat procura enfatizar as diversas condições às quais os organismos vivos estão expostos na superfície – incluindo o meio aquático – do Planeta Terra. Por exemplo, o habitat de um verme terrestre é o solo, enquanto o de um urso é a floresta (Ricklefs, 1996).

4. O socialismo implantado em alguns países no início do século XX também não levou em conta o ecossistema, contudo, nos últimos anos a maior parte deles adotou o modo de produção capitalista como modelo de desenvolvimento econômico.

5. O conceito de desenvolvimento sustentável, segundo Romeiro (2003), é normativo, considerado como uma derivação do conceito de ecodesenvolvimento (inicialmente adotado pelo professor Ignácio Sachs), surgido no início da década de 1970.

A degradação dos ecossistemas¹ naturais ao longo do tempo, especialmente ao longo do século XX, apresentou uma característica ascendente. Essa dinâmica apresenta uma estreita relação com a escala da atividade econômica, uma vez que esta demanda quantidades crescentes de recursos naturais², seja como fonte de insumos, seja como fonte de capacidade de absorção de resíduos. Esse processo resultou na ampliação da degradação dos habitats naturais³, o que tornou evidente e necessária a adoção de ações e de metodologias concretas que possam “resolver” estes problemas causados pelas ações antrópicas da sociedade.

No entanto, desde a Primeira Revolução Industrial, com o surgimento do capitalismo industrial, da era do consumo e da formalização da teoria econômica, mas também no âmbito da teoria econômica convencional, a ciência econômica tem “deixado de lado” o papel dos ecossistemas nos processos decisórios e analíticos, isto é, fora do sistema econômico, como se este último fosse o todo⁴. Na formação da ciência econômica os recursos naturais exerceram um papel central na análise econômica, o que pode ser verificado nos estudos dos fisiocratas Thomas Malthus, David Ricardo, entre outros. Todavia, as análises empreendidas pelas diversas discussões acerca da teoria econômica não se preocupavam com a questão do uso racional ou mesmo com a proteção do ecossistema⁵.

Em termos da evolução do capitalismo, baseado na excessiva dependência de recursos naturais, e mesmo na análise teórico-econômica convencional o ecossistema é considerado tão somente um sistema ilimitado e restrito ao fornecimento de recursos (insumos) e como depósito de dejetos. Portanto não havia necessidade de se preocupar com o sistema natural. Cabe destacar, ainda, que a teoria econômica convencional assume a perfeita substitutibilidade dos recursos naturais pelo capital feito pelo homem, o que seria propiciada pelo avanço tecnológico.

Dessa maneira, até a década de 1960 o sistema natural não era explicitado nos modelos econômicos convencionais (*mainstream*), ou seja, ele não existia nos modelos, e nem mesmo nas estratégias empresariais. Esse suposto implica que a expansão do sistema econômico não poderia ser limitada pelo meio ambiente, isto é, o sistema econômico poderia crescer indefinidamente, suposto esse que realmente não se mostra verdadeiro.

Contudo, por volta do início da década de 1960 começaram a surgir grandes pressões sobre a dinâmica capitalista, as quais sinalizaram para a necessidade de se incorporar ou adotar processos que minimizassem os impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Essa mudança de comportamento

sobre a relação entre ecossistema e sistema econômico capitalista foi marcada pela organização do que ficou conhecido como Clube de Roma, realizado em abril de 1968, e posteriormente pela realização em 1972, da Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo. Depois desses dois movimentos seguiram-se inúmeras outras conferências sobre a problemática ambiental. Todavia, o que se pode considerar como o resultado mais relevante em termos de uma ação global (conjunta de diversos países) foi à assinatura do Protocolo de Kyoto em 1997.

Mais recentemente, como destacado pelo relatório *The Economics of Ecosystem and Biodiversity*, da Convenção sobre Diversidade Biológica, se reconhece a importância do ecossistema, assim como os serviços prestados por este para o sistema econômico e, mesmo para o bem-estar humano. Dentro desse suposto, assume-se que a atividade econômica, a qualidade de vida e a coesão social são profundamente dependentes dos serviços gerados pelos ecossistemas (ANDRADE, 2009).

Dentro desse novo contexto, a análise econômico-ecológica da relação entre meio ambiente (ecossistemas) e o sistema econômico e, particularmente em termos da valoração dos serviços ecossistêmicos e ambientais, se torna mais necessária do que nunca para a dinâmica capitalista e para a própria manutenção sustentável da permanência do ser humano no planeta. Nesse sentido, Andrade (2009) assinala que a problemática ambiental, caracterizada principalmente pela mudança climática (e também pelo efeito estufa), perda da biodiversidade etc., representa um grande desafio para a ciência econômica. Nas últimas décadas duas são as principais vertentes teóricas da ciência econômica que buscam incorporar em suas análises a problemática ambiental: a Economia do Meio Ambiente (*Environmental Economics*) e a Economia Ecológica (*Ecological Economics*). A primeira vertente se sustenta no aparato teórico neoclássico e a segunda busca se mostrar como uma alternativa à característica reducionista incorporada nos modelos apresentados pela primeira.

Considerando o contexto apresentado, este trabalho tem por objetivo analisar como a incorporação dos serviços ecossistêmicos à dinâmica capitalista pode se tornar um importante instrumento para a preservação ambiental (ecossistemas) ou mesmo para a recuperação parcial ou total de ecossistemas degradados, quando isto for possível.

Além desta introdução, este trabalho conta com mais três seções. A seção seguinte busca apresentar algumas considerações sobre o desenvolvimento teórico-metodológico na ciência econômica da valoração ambiental. A terceira discutirá como a incorporação dos serviços ecossistêmicos na decisão econômica pode subsidiar a proteção ambiental e, quando possível promover a recuperação de ecossistemas degradados pela atividade humana. Por fim, apresentamos as considerações finais alcançadas ao longo da discussão realizada no trabalho.

2. Valoração econômico-ecológica: considerações teóricas

Os sistemas naturais, desde o surgimento da espécie humana, vêm sofrendo significativas alterações antrópicas. Mesmo antes do surgimento do capitalismo industrial, que na verdade apenas intensificou a utilização dos recursos naturais na história da humanidade, diversas regiões da Europa já haviam devastado praticamente a totalidade de seus recursos naturais renováveis, basicamente suas florestas nativas. Portanto, não é com o capitalismo industrial que surge o impacto ou degradação ambiental. A espécie humana já alterava radicalmente os ecossistemas há séculos.

Todavia, como destacado na introdução deste trabalho, com a Revolução Industrial, iniciada no século XVIII, que se baseou na intensa utilização de recursos fósseis (não renováveis), inicialmente o carvão e em seguida o petróleo, é que os recursos naturais assumem um papel mais decisivo e intensivo no provimento de mercadorias e serviços à humanidade, ou seja, no desenvolvimento humano ou bem-estar. Consequentemente, dentro dessa nova dinâmica os ecossistemas naturais passaram a sofrer ainda mais e com uma intensidade infinitamente maior do que em períodos anteriores à intervenção humana. Porque, a partir deste processo, a utilização dos recursos naturais não foi somente intensificada em termos do fornecimento de matéria-prima, mas também em seu uso como depósito de inúmeras substâncias químicas, que normalmente apresentam elevado poder de impacto sobre os organismos vivos e que, no limite, ameaçam a própria permanência da vida no planeta.

Diante da ausência da problemática ambiental na discussão teórica da ciência econômica e, como já enfatizado, nas estratégias de desenvolvimento do capitalismo, é que surge uma resposta da economia tradicional: a Escola Neoclássica. Posteriormente surgirá uma perspectiva teórico-metodológica alternativa à vertente tradicional, a Economia Ecológica.

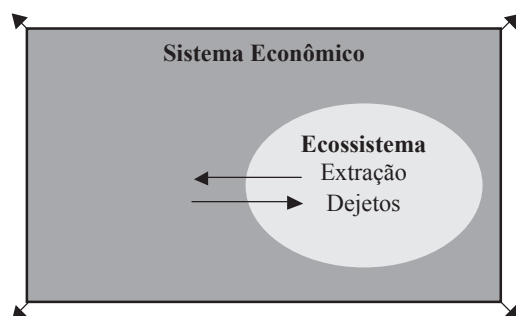
2.1 Economia do Meio Ambiente

A Economia do Meio Ambiente é considerada ainda a principal resposta do *mainstream* econômico, teórica neoclássica, frente ao questionamento do papel dos ecossistemas no sistema econômico, particularmente no crescimento econômico. É oportuno enfatizar ainda que a Economia do Meio Ambiente é tratada por essa vertente como uma subdisciplina da Teoria Econômica, cujo objetivo é analisar questões associadas a inter-relação economia-ecossistema, a qual estaria assentada sobre uma série de limites presentes nas disciplinas de ciências sociais e naturais (DALY; FARLEY, 2004) e, no próprio aparato teórico-metodológico da Escola Neoclássica.

A interpretação defendida pela Economia do Meio do Ambiente considera, segundo Romeiro (2003), que os recursos naturais (fonte de insumos e

assimilação de dejetos) não podem ser considerados como um limite absoluto à expansão do sistema econômico, ou seja, para o crescimento econômico perpétuo (longo prazo) (Figura 01).

Figura 01 - Sistema Econômico e Ecossistema sob a ótica da Economia do Meio Ambiente



Fonte: Daly; Farley, 2004, p. 22.

Nessa perspectiva o ecossistema é simplesmente uma fonte de recursos e um depósito de resíduos do sistema econômico. Assim, se os recursos naturais (ou serviços ecossistêmicos) se tornarem escassos, o crescimento do sistema econômico ainda pode ser mantido indefinidamente, porque o desenvolvimento tecnocientífico (inovação) permitiria que esse sistema crescesse em torno do sistema natural (ecossistema), por meio da substituição de serviços ecossistêmicos por serviços “artificiais” ou disponibilizados pelo progresso técnico (DALY; FARLEY, 2004).

De acordo com Andrade (2009), a ideia de que o meio ambiente é somente uma fonte de materiais e/ou receptor de resíduos contribuiu para que a Teoria Neoclássica se preocupasse tão somente com questões relacionadas à escassez dos materiais (recursos naturais) e com a poluição gerada nos processos. Assim sendo, a abordagem da Economia do Meio Ambiente apresenta dois desdobramentos: Teoria da Poluição e dos Recursos Naturais.

A Teoria da Poluição adota o aparato teórico da *Welfare Economics* (teoria do bem-estar) e dos bens públicos. A discussão se concentra na questão de que o meio ambiente é um bem público, e que sua função é somente a de receptor de resíduos, portanto, a poluição é considerada uma externalidade negativa decorrente da dinâmica do sistema. Dentro desse contexto teórico, a Teoria da Poluição busca entender quais são os impactos aos ecossistemas decorrentes da poluição e os custos e benefícios envolvidos na adoção de mecanismos de controle da poluição, ou seja, identificar o ponto de poluição ótima (ANDRADE, 2009; CÁNEPA, 2003; PEARCE; TURNER, 1990).

Por outro lado, a Economia dos Recursos Naturais assume o ecossistema como um fornecedor de recursos (insumos) aos processos do sistema

econômico. Essa perspectiva busca entender as questões associadas à utilização ótima desses recursos, tais como qual o manejo adequado dos recursos renováveis e qual a taxa ótima de exploração dos recursos não-renováveis (ANDRADE, 2009; SILVA, 2003; PEARCE; TURNER, 1990).

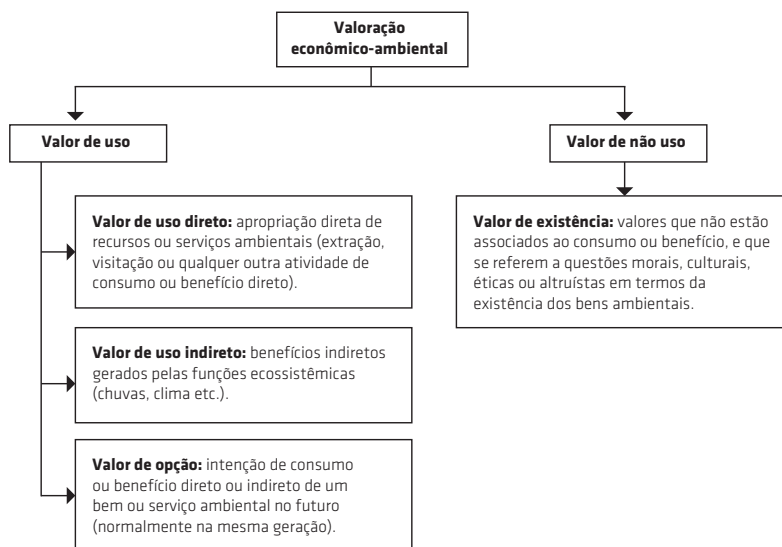
Como se observa, a busca pelo equilíbrio e pela maximização da utilidade individual (o ponto ótimo e de equilíbrio), pressupostos e objetivos básicos da Escola Neoclássica, ainda permanecem como a principal base teórico-metodológica na Economia do Meio Ambiente. Dessa maneira, a ausência de mercados organizados para os serviços ecossistêmicos se mostra como o grande desafio a ser transposto pela análise tradicional, pois de que maneira se encontrará o ponto ótimo (equilíbrio e de maximização ou minimização) de uso do ecossistema sem um sistema de preços (precificação dos bens e serviços naturais)?

A proposta neoclássica é a adoção de diversos instrumentos que possam “revelar” os preços dos bens e serviços ecossistêmicos e, a partir desses preços, encontrar o seu ponto ótimo. O conjunto de instrumentos dispostos pela Economia do Meio Ambiente busca valorar os recursos naturais (precificar), o qual apoia-se nos fundamentos da microeconomia neoclássica. A valoração econômico-ambiental dos serviços ecossistêmicos ou dos recursos naturais procura atribuir valores a esses serviços associados à utilidade derivada, direta ou indiretamente, da sua utilização atual e futura ou potencial. Essa abordagem baseia-se nas hipóteses de individualismo metodológico, utilitarismo e equilíbrio, tendo a *Welfare Economics* como pano de fundo teórico, para o qual o bem-estar é o objetivo das relações econômicas.

A “valoração ambiental” neoclássica utiliza um conjunto de técnicas de valoração econômica para estimar os valores sociais dos recursos ambientais. De acordo com Seroa da Motta (2008), o critério econômico presente nas técnicas estaria, em grande medida, fundamentado em abordagens ecológicas, sendo o conhecimento ecológico um pré-requisito para a aplicação do critério econômico. Nesta perspectiva o valor econômico dos recursos ambientais (Vera) é composto pelo: valor de uso direto (VUD), indireto (VUI), pelo valor de opção (VO) e pelo valor de não uso ou de existência (VE) (Figura 02).

O VUD é o valor atribuído pelos indivíduos a um recurso ambiental pelo simples fato de que há o uso direto desse recurso (extração de um recurso). O VUI é o valor atribuído pelos indivíduos quando o uso deriva de funções ecossistêmicas (reprodução de peixes). O VO é o valor associado à preservação dos recursos que podem estar ameaçados, mas que serão utilizados de forma direta ou indireta em um futuro próximo, no curto prazo. Por fim, o VE é um valor que se encontra dissociado do uso (direto ou indireto), e que deriva de questões morais, culturais, ética ou altruísta em termos dos direitos de existência dos componentes do meio ambiente, exclusiva a espécie humana ou riquezas naturais (preservação dos ursos pandas).

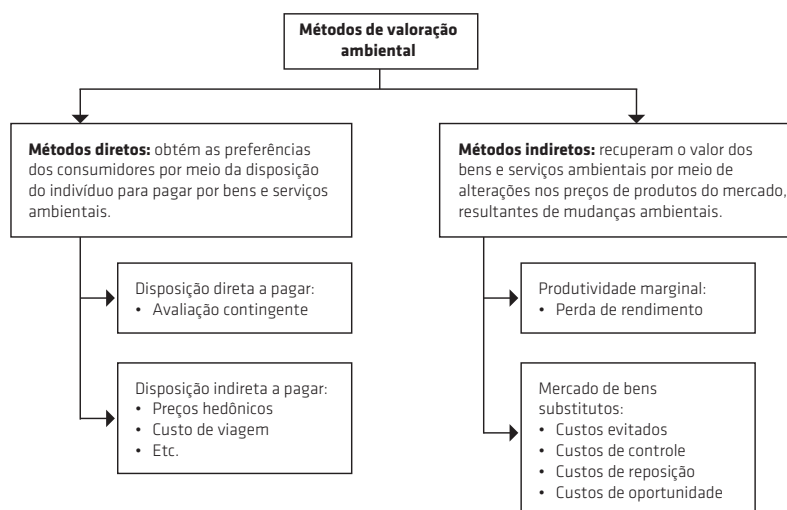
Figura 02 – Decomposição do valor econômico de um recurso ou serviço ambiental



Fonte: Modificado pelo autor com base em Maia *et al.*, 2004, p. 4.

Existem inúmeros métodos de valoração econômico-ambiental adotados pela abordagem neoclássica, os quais podem ser apresentados em dois grandes métodos: Função de Produção ou Indiretos (produtividade marginal e mercados de bens substitutos — reposição, gastos defensivos ou custos evitados e custos de controle) e de Demanda ou Diretos (mercado de bens complementares — preços hedônicos e do custo de viagem — e valoração contingente)⁶ (Figura 03).

Figura 03 – Métodos de valoração de um recurso ou serviço ambiental



Fonte: Modificado pelo autor com base em Maia *et al.*, 2004, p. 5.

6. Para mais detalhes sobre os métodos de valoração econômico-ambiental ver Seroa da Motta (2008); Maia *et al.* (2004); Ortiz, (2003); Pearce e Turner (1990) entre outros.

Como assinala Ortiz (2003, p. 82), “(...) as técnicas de valoração econômica ambiental buscam mediar as preferências das pessoas por um recurso ou serviço ambiental e, portanto, o que está recebendo ‘valor’ não é o meio ambiente ou o recurso ambiental, mas as preferências das pessoas em relação a mudanças de qualidade ou quantidade ofertada do recurso ambiental”.

Essa é uma das principais características das técnicas dispostas e utilizadas pela Economia do Meio Ambiente para valoração dos recursos e serviços ecossistêmicos. Dessa maneira, o que se percebe é que pode haver uma distorção e, mesmo uma elevada fragilidade nos valores alcançados pela aplicação desses métodos, sem contar ainda a fragilidade metodológica de diversas técnicas sugeridas pela Economia do Meio Ambiente.

Percebe-se, portanto que, na Economia do Meio Ambiente o sistema econômico é considerado como suficientemente grande para que a disponibilidade de recursos naturais (insumo ou depositário) se torne uma restrição à sua expansão. Todavia essa restrição se mostra apenas relativa, a qual é superada indefinidamente pelo progresso técnico, pela inovação. Ou seja, a dinâmica é entendida como se o sistema econômico fosse capaz de se movimentar de uma base de recursos para outra, entre capital natural e capital “artificial”, à medida que cada recurso é esgotado, sendo que o progresso tecno-científico é a variável-chave deste processo de substituição e, portanto, não limita o crescimento econômico de longo prazo (ROMEIRO, 2003).

2.2 Economia Ecológica

A Economia Ecológica (*Ecological Economics*) é uma vertente relativamente nova do conhecimento, resultado da inquietação de um conjunto dos cientistas de diversas áreas do conhecimento científico quanto ao tratamento dado à inter-relação entre o sistema econômico e o sistema natural (ecossistema)⁷. Segundo Ropke (2004), a formalização dessa abordagem alternativa ocorreu com a fundação da *International Society for Ecological Economics* (ISEE) em 1988, sendo que a primeira conferência ocorreria em 1990, e o lançamento do periódico *Ecological Economics* em 1989⁸.

De acordo com Costanza *et al.* (1997), a Economia Ecológica pode ser considerada como um regresso às raízes da ciência econômica, a Economia Clássica (Quadro 01). Trata-se de um regresso em termos de que a ciência econômica estava integrada academicamente a outras ciências e, não isolada, pois era um período em que o conhecimento científico era transdisciplinar. Neste sentido, a Economia Ecológica se mostra como uma tentativa de transcender o estreito fronteiro disciplinar que tem se elevado no último século, a fim de trazer à tona todo potencial intelectual de nosso capital humano para discutir sobre os enormes problemas que estamos enfrentando, tais como o iminente colapso de inúmeros ecossistemas, a degradação demasiada dos ecossistemas, crise socioeconômica, entre outros.

7. Sobre as ideias precursoras da Economia Ecológica ver em Boulding (1966), Daly (1968) e Georgescu-Roegen (1971).

8. Para mais detalhes sobre o aparato teórico que sustenta a discussão empreendida pela Economia Ecológica e sobre a própria história dessa escola ver Ropke (2004).

Essa perspectiva parte do princípio de que o entendimento da interdependência entre sistema econômico e sistema natural é fundamental para conhecer os fluxos e balanços de materiais e energéticos, colocando em evidência os princípios biofísicos, particularmente a primeira e segunda lei da termodinâmica, Lei da Conservação de Energia e Lei da Entropia, respectivamente⁹.

9. Para mais detalhes sobre o papel da primeira e segunda lei da termodinâmica na discussão econômico-ecológica ver Daly e Farley (2004).

Quadro 01 – Aspectos enfatizados pela Economia do Meio do Ambiente e pela Economia Ecológica

Economia do Meio Ambiente	Economia Ecológica
Alocação ótima e externalidades	Escala ótima
Prioriza a eficiência	Prioriza a sustentabilidade
Maximização do bem-estar e eficiência paretiana	Satisfação das necessidades e distribuição equitativa
Crescimento sustentável baseado em modelos simplificados	Desenvolvimento sustentável, global e Norte / Sul
Crescimento otimista e opções “vencedor-vencedor”	Crescimento pessimista e dificuldade na escolha
Otimização determinística do bem-estar intertemporal	Coevolução imprevisível
Foco no curto e médio prazos	Foco no longo prazo
Análise parcial, monodisciplinar e analítica	Análise completa, integrada e descritiva
Análise abstrata e generalizada	Análise concreta e específica
Indicadores monetários	Indicadores físico-biológicos
Custos externos e valoração econômica	Análise sistêmica
Análise custo / benefício	Valoração multidimensional
Aplicação de modelos gerais com custos externos	Modelos integrados com relações de causa-efeito
Maximização da utilidade e da renda (produto)	Racionalidade individual limitada e incerteza
Mercado global e indivíduos isolados	Comunidade local
Utilitarismo e funcionalismo	Ética ambiental

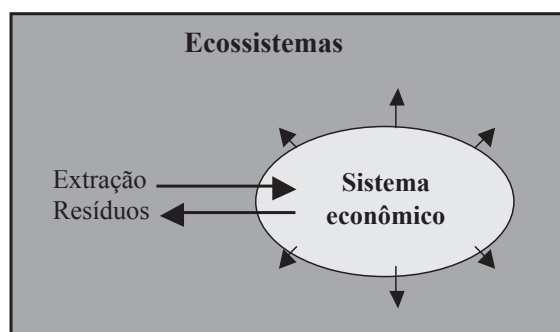
Fonte: Elaborado pelo autor com base em Van den Bergh, 2000, p. 9.

Enquanto a Economia do Meio Ambiente (EMA) se preocupa com a definição da alocação ótima dos recursos, a Economia Ecológica (EE) defende que a alocação deve ser precedida pela definição da escala ótima do sistema ecológico. Só a partir da definição da escala biofísica de sustentação do sistema será possível definir qual a melhor maneira de promover a alocação e distribuição dos recursos naturais dentro dos limites impostos pelo sistema ecológico. Neste sentido, a EMA prioriza a eficiência e não a sustentabilidade do sistema econômico-ecológico. Essa postura é resultado do enfoque de curto e médio prazos adotado pela EMA, uma vez que a longo prazo a tecnologia permitirá ultrapassar os limites impostos pelo sistema ecológico. Ainda para a EMA, todos os problemas ambientais devem ser resolvidos via mercado, o que implica na adoção apenas de indicadores monetários, algo impossível quando se incorporar a dimensão ecológica, já que nem todos os componentes dos ecossistemas podem ser traduzidos na métrica monetária.

Assim, a EE destaca o papel do uso de indicadores biofísicos e químicos na análise do sistema econômico-ecológico. Nesta perspectiva, a análise do sistema econômico-ecológico deve ser multidimensional, do mesmo modo que a avaliação ou valoração dos benefícios providos pelos ecossistemas. Todavia, a abordagem econômico-ecológica partilha alguns conceitos com a Economia do Meio do Ambiente, especialmente no que se refere às técnicas de valoração econômico-ambiental. Em termos do estágio do desenvolvimento teórico-metodológico, do estado da arte da análise ambiental, poderia se afirmar que a abordagem ecológico-econômica é um complemento da análise empreendida pela economia ambiental neoclássica. É oportuno ressaltar que a Economia Ecológica procura incorporar questões sobre a interdependência entre o sistema econômico e o ecossistema, a qual é ignorada pela vertente tradicional.

Como ressalta Daly e Farley (2004), ambas as perspectivas tomam como conceito básico o custo de oportunidade, o qual é definido como a melhor alternativa que foi sacrificada pela escolha de um agente. Contudo, a visão ecológica tem um ponto de partida distinto, uma percepção mais realista de mundo, para a qual o sistema econômico é parte de um todo (Figura 04), o planeta Terra, e, portanto, impondo uma restrição absoluta à sua expansão. Enquanto como visto, para a perspectiva neoclássica o todo é o sistema econômico e, conseqüentemente não há limite absoluto à sua expansão (Figura 01).

Figura 04 - Sistema econômico e ecossistema sob a ótica da Economia Ecológica



Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que a abordagem econômico-ecológica se baseia na análise sistêmica, a qual é definida como o estudo de sistemas que pode ser pensado como grupos de interação interdependentes e interligados a um conjunto complexo de trocas de energia, matéria e informação. Esta abordagem, portanto, é uma contraposição à análise clássica ou ciência clássica, a qual se baseia em uma análise reducionista, que se caracteriza pelo estudo isolado dos fenômenos, em unidades “atômicas” ou partes do sistema. Este aparato metodológico reducionista

pode ser útil ou apropriado quando não existe uma inter-relação entre as unidades de análise ou sistemas, sendo também apropriada para descrever o comportamento do todo ou do conjunto dos sistemas (CONSTANZA et al., 1997).

A dinâmica econômico-ambiental é caracterizada pela profunda e intensa interação entre suas unidades e entre as próprias unidades inseridas em cada sistema, por exemplo, a influência de determinadas indústrias em outros setores do sistema econômico; a ação entrópica em determinadas unidades naturais, que pode influenciar outras unidades naturais e a derrubada da mata nativa sobre os demais organismos vivos da floresta. Como enfatiza Costanza et al. (1997), o *living system* é caracterizado por fortes, as quais usualmente são interações não lineares entre as partes do sistema.

Nesse sentido, poderia-se afirmar que o sistema natural (ambiental) e o sistema econômico seriam, no limite, um único sistema e, em termos histórico-evolutivo, o sistema econômico estaria fundido ao sistema natural, ou seja, não é possível separá-los e, portanto, não se poderia analisar um sistema isolado do outro, exceto para fins estritamente analíticos e, bem definidos, os quais também deveriam ser explicitados todos os seus supostos. No entanto, um ponto extremamente relevante, e que de fato representaria uma alternativa consistente à abordagem tradicional, é a questão de uma técnica (ou técnicas) de valoração econômico-ecológica. A complexidade da análise econômico-ecológica dificulta a adoção de técnicas tradicionais de valoração e, portanto, pode ser considerada atualmente como o principal desafio teórico-metodológico da Economia Ecológica.

Desde a formalização da abordagem da Economia Ecológica poderia-se afirmar que a maior parte das análises empíricas empreendidas pode ser qualificada como Ecológico-Ambiental no que se refere à valoração ambiental, porque essas análises incorporaram inúmeras técnicas de valoração dispostas pela Economia do Meio Ambiente. Contudo, a Economia Ecológica aplica as técnicas de valoração tradicionais com base em seu aparato teórico-analítico, ou seja, buscando utilizá-las sob uma perspectiva sistêmica, e não reducionista como a adotada pela Economia do Meio Ambiente.

Por sua vez, esse desafio está sendo enfrentado pelos economistas ecológicos para consolidar a abordagem econômico-ecológica como uma verdadeira e aplicável alternativa à vertente tradicional. Assim, nos últimos anos alguns avanços foram alcançados ou pelo menos existe uma sinalização do caminho a ser percorrido pelos economistas ecológicos no desenvolvimento de técnicas de valoração econômico-ecológica, a qual abarca a necessidade de modelar a realidade, ou seja, a criação de modelos sistêmicos.

Nesse sentido, a abordagem econômico-ecológica buscou desenvolver um modelo dinâmico de valoração ecológico-ambiental denominado *Global Unified Metamodel of the Biosphere* (Gumbo)¹⁰. Este modelo foi desenvolvido

10. Este modelo foi desenvolvido por pesquisadores do Gund Institute of Ecological Economics da Universidade de Vermont, EUA (Boumans et al., 2002).

para simular o sistema integrado do planeta Terra e, assim, permitir uma avaliação dinâmica dos ecossistemas e dos valores dos bens e serviços ambientais. É um “metamodelo”, na medida em que representa uma síntese e uma simplificação de diversos modelos dinâmico-globais existentes na ciência natural e social, sendo que é apresentado para um nível intermediário de complexidade¹¹ (BOUMANS et al., 2002)¹².

Essa proposta inicial da Economia Ecológica se diferencia da valoração tradicional, caracterizada basicamente pela ótica de mercado e, pelas deficiências históricas da Escola Neoclássica — limitada, reducionista e estática. Desta forma, o Gumbo foi um primeiro passo para o uso de modelos que se baseiam na interface econômico-ecológica, os quais abarcam grandes escalas espaciais e temporais, e também tornou evidente a importância da modelagem ecossistêmica para a gestão ambiental em termos do uso intertemporal dos recursos.

Seguindo a estrutura dessa proposta inicial, e partindo do princípio que os serviços ecossistêmicos são definidos como funções ecossistêmicas que dão suporte direto e/ou indiretamente ao bem-estar humano, estes podem ser classificados segundo sua escala de operação: local, regional, global e múltiplas escalas. Por exemplo, regulação climática, sequestro de carbono em escala global, proteção contra inundações, formação e reciclagem de nutrientes do solo em escala local e regional. Nesse sentido, a compreensão das escalas espaciais em que os serviços ecossistêmicos funcionam será essencial para o desenvolvimento de instrumentos (métodos, técnicas, políticas etc.) para a conservação e gestão territorial (KREMEN, 2005).

Sustentado pelo aporte teórico-metodológico, e buscando entender a dinâmica multiescalar (análise sistêmica) das funções ecossistêmicas, a Economia Ecológica está trabalhando em um novo modelo dinâmico para valoração dos recursos e serviços ambientais, que também suporta instrumentos para criação de cenários, o *Multiscale Integrated Earth Systems Model* (Mimes). O projeto Mimes visa integrar uma estrutura “construtiva-participativa”, coleta de dados e avaliação das informações, promover o estudo sobre serviços ecossistêmicos para uso em avaliações integradas. O Mimes foi construído sobre a estrutura do modelo Gumbo, mas permite modelar espacialmente, ou seja, o espaço tem influência sobre os resultados, e ainda mantém a análise multiescalar (BOUMANS; CONSTANZA, 2007).

Segundo Boumans e Costanza (2007), os três principais objetivos do projeto Mimes, são: i) fornecer um conjunto de modelos computacionais ecológico-econômicos dinâmicos, especificamente destinados a integrar a nossa compreensão do funcionamento dos ecossistemas, dos serviços ecossistêmicos e do bem-estar humano, por meio de uma gama de escalas espaciais (local, regional e global); ii) desenvolvimento e aplicação de novas técnicas de avaliação adaptadas à característica natural de bens públicos

11. Em sua versão apresentada em 2002, o modelo contém 234 *state variables* (variáveis de simulação), 930 variáveis totais e 1.715 parâmetros (Boumans et al., 2002).

12. Para mais detalhes sobre o Modelo Gumbo ver Boumans et al., 2002 e página de Internet do modelo: <http://ecoinformatics.uvm.edu/projects/the-gumbo-model.html>.

da maior parte dos serviços ecossistêmicos e integradas com as técnicas de modelagem; e iii) entregar modelos integrados e seus resultados para uma vasta gama de potenciais usuários.

Em suma, o projeto Mimes busca fornecer um aparato teórico-metodológico que supra as deficiências do instrumental tradicional (Economia do Meio Ambiente) utilizado para valoração dos bens e serviços ambientais. Desta forma, o projeto pretende dispor um instrumental que forneça subsídios para o entendimento da complexa relação dinâmica que existe, e é ignorada pelo aparato tradicional, entre o sistema econômico e ecológico.

O desenvolvimento do setor da Tecnologia da Informação (TI) permite que modelos complexo-dinâmicos possam ser desenvolvidos e aplicados. Portanto, a questão técnica está solucionada. Todavia, o problema agora reside em questões teórico-metodológicas e em termos da praticidade da aplicação dos modelos. Porque, dadas as características da análise sistêmica e conseqüentemente dos modelos desenvolvidos, a questão que se tornou crucial para a aplicação de tais modelos continua residindo em questões associadas à obtenção da imensa gama de variáveis que devem alimentar modelos complexo-dinâmicos, problema que já estava presente no modelo Gumbo.

3. Serviços ecossistêmicos: proteção e recuperação ambiental

A origem dos benefícios proporcionados pelo sistema natural ao sistema econômico, e conseqüentemente para o bem-estar humano, são os processos ou **funções ecossistêmicas**. Para compreender a dinâmica ecossistêmica (entre ecossistemas) e destes com o sistema econômico é preciso identificar suas funções. Ainda, são as funções ecossistêmicas que, por sua vez, fornecem os bens e serviços ecossistêmicos que são valorizados pelo sistema econômico (DE GROOT et al., 2002), portanto, passíveis de serem atribuídos valores econômicos positivos.

As funções ecossistêmicas primeiramente são as características intrínsecas dos ecossistemas, as quais estão estreitamente relacionadas com um conjunto de condições e de processos por meio do qual um ecossistema mantém sua integridade (ALCAMO et al., 2003), incluindo as transferências de energia, ciclagem de nutrientes, regulação dos gases atmosféricos, regulação do clima, ciclos bioquímicos e o ciclo hidrológico (DALY; FARLEY, 2004; ALCAMO et al., 2003).

Em outras palavras, as funções ecossistêmicas podem ser consideradas como os benefícios que a sociedade humana “recebe” ou são apropriados dos ecossistemas naturais. Segundo Andrade (2009), as **funções ecossistêmicas** são resultados das complexas interações entre os componentes da estrutura ecossistêmica, que podem ser redefinidas como **serviços ecossistêmicos** quando trazem a implícita ideia de valor humano (econômico).

De acordo com Hueting et al. (1998), as funções ecossistêmicas são definidas como potenciais de uso natural, meio biofísico que são úteis (passivo ou direto) para os seres humanos. Por sua vez, os serviços decorrentes das funções ecossistêmicas são conceituados como as suas possibilidades e potencial para serem utilizadas pelos seres humanos. “Chamamos a uma função ecossistêmica, com valor para os seres humanos, um serviço do ecossistema” (DALY e FARLEY 2004, p. 103, tradução do autor). Desta maneira, algumas funções podem ser concebidas como bens de consumo, e outras como bens de capital. Ainda segundo Daly e Farley (2004, p. 75, tradução do autor), “as espécies vivas interagem para criar ecossistemas complexos, e estes ecossistemas geram funções ecossistêmicas. Quando funções são úteis ao ser humano, chamamos de serviços ecossistêmicos. Muitos destes serviços ecossistêmicos são essenciais para nossa sobrevivência”.

Por exemplo, as florestas ajudam a manter o clima local relativamente mais estável, função necessária e fundamental para a agricultura, evitando ou reduzindo a intensidade das secas e inundações, realizando a purificação da água e fornecendo oportunidades de recreação. Todos esses “serviços” têm valor inestimável para as populações locais (DALY; FARLEY, 2004). Outros serviços ecossistêmicos são a provisão de alimentos, regulação climática, formação do solo, assimilação de resíduos etc. (CONSTANZA et al., 1997; DE GROOT et al., 2002; ALCAMO et al., 2003, DALY; FARLEY, 2004; TURNER; DALY, 2008).

As funções e serviços ecossistêmicos não representam necessariamente resultados de uma única relação. Por exemplo, um único serviço ecossistêmico pode ser resultado de duas ou mais funções, ou mesmo uma única função pode produzir mais que um serviço (CONSTANZA et al., 1997; DE GROOT et al., 2002, DALY; FARLEY, 2004). Conforme destacam Daly e Farley (2004), a estrutura e a função ecossistêmica são mutuamente interdependentes. Desta maneira, é preciso que a análise econômica reconheça efetivamente essa integração entre esses elementos naturais.

Na literatura ecológica as funções ecossistêmicas são agrupadas em quatro categorias primárias: função de regulação; função de habitat; função de produção; e função de informação (DE GROOT et al., 2002). As **funções de regulação (*regulation functions*)** estão associadas à capacidade que os ecossistemas têm para regular os processos ecológicos e os sistemas de suporte, essenciais para a sustentação da vida, por meio dos ciclos bioquímicos e outros processos físico-químicos, mantendo a “saúde” dos ecossistemas. Além disso, essas funções fornecem uma série de serviços diretos e indiretos para a espécie humana (e para o sistema econômico), tais como ar limpo, água e solo, serviços de controle biológico etc.

Funções de habitat (*habitat functions*): os ecossistemas proporcionam refúgio e berçário para a reprodução das plantas e animais selvagens, e, assim, contribuem naturalmente para a conservação da diversidade biológica

e genética e para o processo evolutivo. As **funções de produção** (*production functions*) referem-se basicamente à fotossíntese e absorção de nutrientes pelos autotróficos que convertem energia, dióxido de carbono, água e nutrientes (produtores primários) em uma ampla variedade de estruturas de carboidratos que, posteriormente, serão utilizados pelos produtores secundários para criar uma variedade ainda maior de biomassa viva. Esse processo fornece bens e serviços ecossistêmicos para o consumo humano, que vão desde alimentos e matérias-primas até recursos energéticos e material genético.

Funções de informação (*information functions*): considerando que a maior parte da evolução humana ocorreu em um contexto de habitat selvagem, os ecossistemas naturais se tornaram uma referência essencial para esse processo, contribuindo para a manutenção da saúde humana, proporcionando oportunidades para reflexões, enriquecimento espiritual, desenvolvimento cognitivo, recreação, beleza cênica e outras experiências.

No que se refere aos **serviços ecossistêmicos**, conforme destacam Costanza et al. (1997), estes representam os benefícios que a sociedade humana obtém direta ou indiretamente das funções ecossistêmicas. De acordo com Alcamo et al. (2003), os serviços ecossistêmicos têm sido classificados pelos pesquisadores de diferentes maneiras, tais como: i) **grupos funcionais**, tais como serviços de regulação, transporte, habitat, produção e informação (DE GROOT et al., 2002); ii) **grupos organizacionais**, tais como os serviços associados a determinadas espécies de seres vivos, em que regulam a entrada exógena de matéria ou que estejam relacionados à própria organização dos recursos bióticos (NORBERG, 1999); iii) **grupos descritivos**, tais como os recursos renováveis e não-renováveis, serviços de estrutura física, bióticos, biogeoquímicos, informação, social e cultural (MOBERG; FOLKE, 1999).

Observa-se que existe uma relativa convergência na conceituação ou definição do que seja serviço ecossistêmico e que este se encontra estreitamente alinhado às funções ecossistêmicas. Portanto, é possível classificar os serviços de maneira similar às funções ecossistêmicas. Assim, os serviços ecossistêmicos podem ser classificados em serviços de: provisão; regulação, cultural e de suporte (ALCAMO et al., 2003).

Os **bens e serviços de suporte** são aqueles que propiciam as condições necessárias para que os demais serviços ecossistêmicos possam ser “ofertados” ou disponibilizados pelo ecossistema natural à sociedade humana. Cabe ressaltar que seus impactos sobre a sociedade humana ocorrem, em sua maioria, de maneira indireta, por meio dos demais serviços, ou se manifestam no longo prazo (por exemplo, formatação do solo), ao passo que nos demais serviços (provisão, regulação e culturais) os impactos são diretos e, normalmente, ocorrem em prazos menores. Por exemplo, a sociedade humana não utiliza diretamente os serviços de formação do solo, embora alterações neste serviço afetem

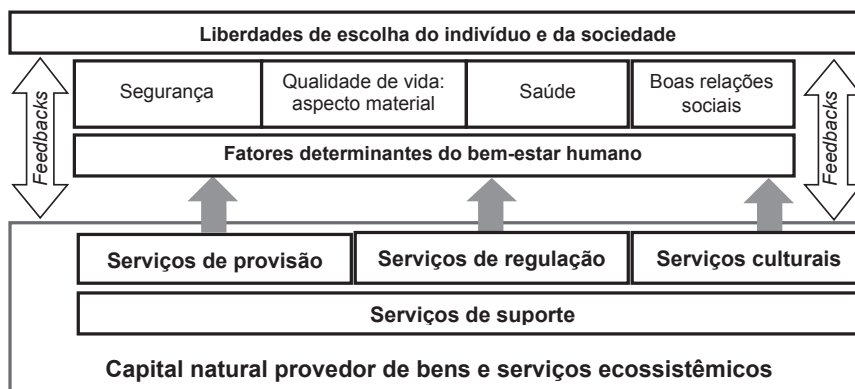
indiretamente o bem-estar humano, alterando a capacidade de fornecimento do serviço de produção de alimentos (ALCAMO et al., 2003).

Os **bens e serviços de provisão** referem-se aos “produtos” oferecidos ou obtidos diretamente pela sociedade humana dos ecossistemas, por exemplo os alimentos e as fibras naturais, a madeira (cultivados ou extraídos), material genéticos etc. Os **serviços de regulação** englobam os benefícios obtidos pela sociedade humana a partir da regulação natural dos processos ecossistêmicos, tais como a manutenção da composição dos gases na atmosfera, que permitem que os seres humanos respirem; a regulação do clima, tanto local, quanto global; regulação dos fluxos de água (ciclo hidrológico), evitando inundações e contribuindo para a recarga dos aquíferos; controle da erosão; purificação da água; controle biológico etc. Por fim, os **serviços culturais**, os quais não proporcionam benefícios materiais diretos para a sociedade humana, como o enriquecimento espiritual, o desenvolvimento cognitivo, a reflexão sobre os processos naturais, oportunidades de lazer etc. (ALCAMO et al., 2003).

Conforme ressaltado, a base de recursos naturais de que o sistema econômico depende, no limite, inclui os ecossistemas que fornecem uma vasta gama de bens e serviços para todos os seres vivos e para a própria sociedade humana, conseqüentemente para o sistema econômico. Cabe recordar que esta base de recursos naturais é finita, tanto em quantidade, quanto em qualidade. Assim, o uso imprudente da base dos recursos naturais pode reduzir de maneira irreversível sua capacidade de fornecer bens e serviços para o sistema econômico no futuro (ARROW et al., 1995).

Cabe enfatizar, ainda, que os ecossistemas fornecem ou disponibilizam uma série de funções e valores ecológicos que não são diretamente ou explicitamente atribuíveis pelo mercado (sistema econômico), embora sejam cruciais para o bem-estar humano e para a sustentabilidade da vida no planeta Terra (Figura 05).

Figura 05 - Relações e interdependências entre o fluxo de bens e serviços ecossistêmicos e o bem-estar humano



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Alcamo et al., 2003.

Segundo Merico (2002), algumas das modificações impostas pelo sistema econômico ao sistema natural são irreversíveis, enquanto outras são muito difíceis ou custosas de se reverter. Assim, o que antes era considerado um bem ou serviço disponibilizado gratuita ou livremente pelo sistema natural (as dádivas gratuitas da natureza, conforme destacado em muitas passagens pelos economistas clássicos), nos últimos anos tem aparecido estreitamente associado aos custos, especialmente de oportunidade.

Assim, para que o sistema econômico possa proporcionar “bem-estar” ou “capacidade de consumo” para a sociedade um preço terá de ser pago, isto é, as “dádivas” não são mais gratuitas. Desta forma, segundo Merico (2002), para a internalização dos custos ambientais gerados pela atividade econômica é preciso que se identifiquem os impactos ambientais associados a cada atividade (escolhas) e que seja realizada a sua “correta” ou a possível valoração econômica.

4. Considerações finais

Nos últimos anos um grande número de líderes de diversos países vêm reconhecendo cada vez mais os ecossistemas naturais como bens de capital, os quais fornecem uma gama de serviços que dão suporte à vida na Terra. Neste contexto, o desafio posto é transformar esse reconhecimento em incentivos e em instituições que possam orientar os investimentos em capital natural¹³, mas em grande escala e, se possível, em escala global. Os avanços necessários, segundo Daily e Matson (2008), envolvem três principais frentes: i) entendimento da dinâmica de produção ecossistêmica das funções e serviços ecológicos¹⁴; ii) a estrutura apropriada de financiamento, políticas e governança; e iii) o estado da arte para a aplicação destes em diversos contextos sociais e biológicos. Os autores enfatizam que há um crescente entendimento científico da dinâmica ecossistêmica, porém ainda permanecem algumas limitações (contabilidade nacional ambiental e outros mecanismos de valoração ou de reconhecimento), que acabam por limitar a incorporação do capital natural nas estratégias decisórias. Essas limitações estão estimulando a criação de novas estruturas institucionais, um vasto leque de serviços e espaços, criando simultaneamente a necessidade e oportunidade para uma avaliação sistemática de suas possibilidades e limitações.

Os serviços ecossistêmicos e as reservas de capital natural produzidas são fatores críticos para a manutenção do sistema que fornece suporte à vida na Terra. Esse conjunto de elementos contribui para o bem-estar humano direta e indiretamente, e representam uma importante parcela do valor econômico total do planeta. Portanto, é relevante e imprescindível reconhecer que deve existir

13. Primeiramente, capital é definido por Costanza et al. (1997) como sendo um estoque de materiais ou de informações que existe em determinado momento temporal. A circulação do estoque de capital gera, seja em caráter autônomo ou em conjugação com serviços de outros estoques de capital, um fluxo de serviços que podem ser utilizados para transformar materiais, ou mesmo a configuração espacial dos materiais, cujo objetivo fim normalmente será melhorar o bem-estar humano. O capital pode assumir diferentes formas, dentre elas o capital natural, definido como o estoque de recursos naturais existentes no planeta. Ver também Costanza e Daly, 1992.

14. As funções ecossistêmicas podem ser definidas como o habitat, processos biológicos, características de sistemas ou processos ecossistêmicos. Por sua vez, bens (alimentos, por exemplo) e serviços (assimilação de resíduos, por exemplo) ecossistêmicos representam benefícios para a espécie humana que derivam direta e/ou indiretamente das funções ecossistêmicas. Em resumo, serviços ecossistêmicos consistem em fluxos de materiais, energia e informação a partir do capital natural em combinação com os serviços do capital manufaturado e humano para a produção de bem-estar humano (CONSTANZA et al., 1997).

uma “infraestrutura” ecossistêmica mínima necessária para permitir a “produção” de uma vasta gama de serviços ecossistêmicos (CONSTANZA et al., 1997).

É oportuno enfatizar que diversos serviços e bens ecossistêmicos não são “capturados” em mercados comerciais ou devidamente quantificados em termos comparáveis com serviços econômicos e com capital manufaturado, levando em conta, ainda, que muitas vezes aqueles têm pouco peso nas decisões políticas. As economias ou sistemas econômicos teriam um grande esforço para manter-se sem os bens e serviços ecossistêmicos, portanto, no limite, pode-se afirmar que o seu valor total para o sistema econômico é infinito. Na realidade, um modo alternativo de se pensar sobre o valor de serviços e bens ecossistêmicos seria estimar o custo de reproduzi-los artificialmente, uma biosfera¹⁵ artificial (CONSTANZA et al., 1997).

Neste sentido, a preservação, e mesmo a recuperação do capital natural degradado, se mostraria tão importante quanto os instrumentos utilizados pelos governos para elevar a taxa de crescimento do sistema econômico. Todavia, a percepção adotada pelo sistema econômico e pela própria sociedade em relação aos ecossistemas naturais deveria ser alterada, no sentido de reconhecer que bens e serviços ecossistêmicos também devam ter valores econômicos. Isso, no limite, poderia significar uma espécie de remuneração pelos serviços prestados ao bem-estar humano.

Desta forma, a adoção, por exemplo, de um sistema voltado ao pagamento por serviços ecossistêmicos¹⁶ poderia cumprir este papel de “remunerar” o benefício gerado pelos bens, serviços e funções ecossistêmicas ao bem-estar humano. Portanto, o reconhecimento dos ecossistemas como uma estrutura que gere (crie) “valor econômico” e conseqüentemente resulte em renda para sociedade poderá, de fato, alterar a percepção da sociedade quanto às questões associadas à proteção e recuperação dos ecossistemas. Isso poderia tornar “autônoma” a estrutura de proteção e recuperação ambiental em termos de suporte financeiro, dependendo somente, em certos casos, de orientação do Estado para direcionar os recursos para determinados ecossistemas.

§

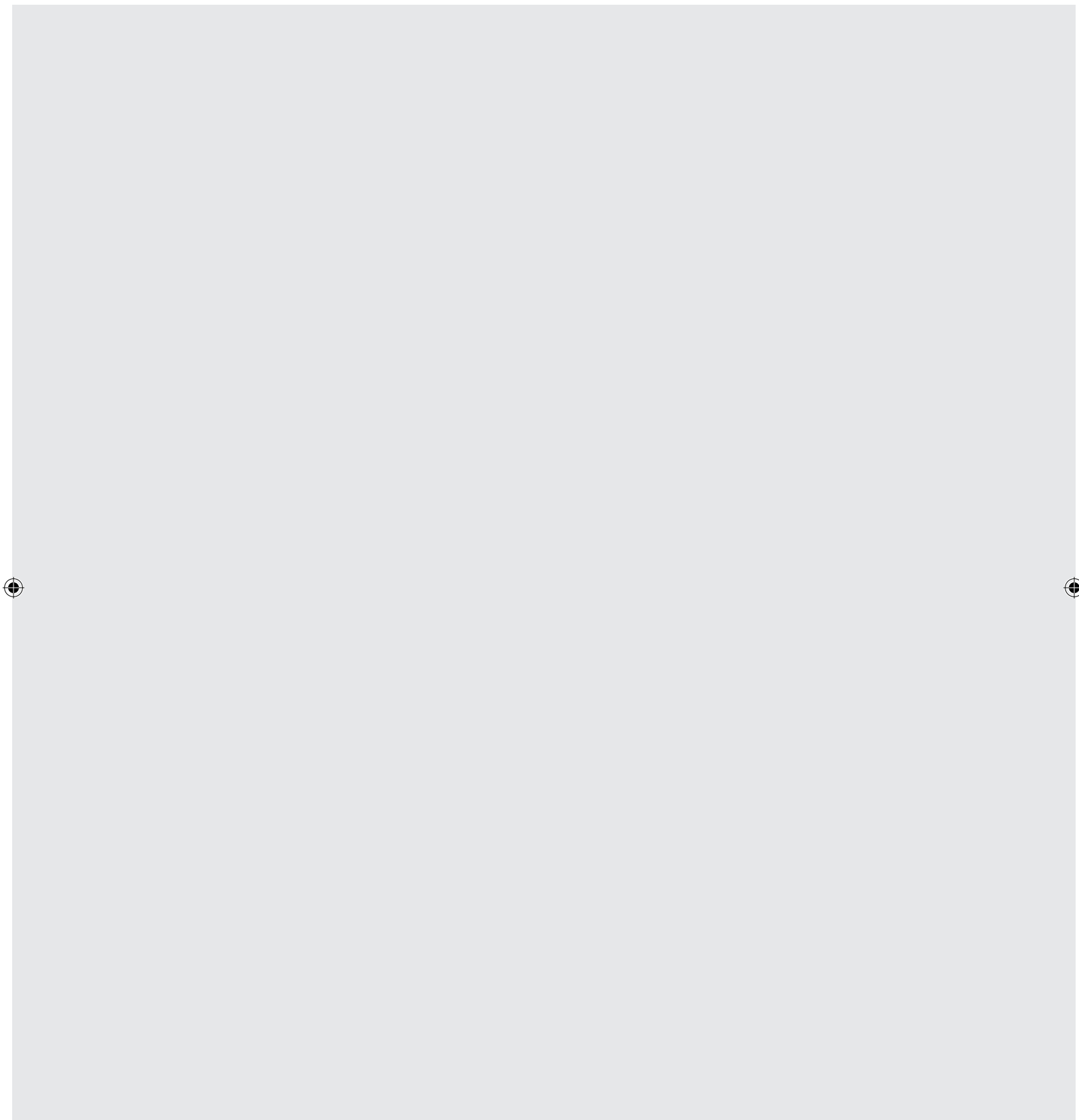
15. O termo biosfera foi cunhado por Eduard Suess como sendo o espaço na Terra onde se encontram os organismos vivos (VERNADSHY, 1998).

16. Referem-se aos serviços, funções e bens ecossistêmicos.

Referências

- AGRA FILHO, S. *Avaliação Ambiental Estratégica: uma alternativa de incorporação da questão ambiental no processo de desenvolvimento*. 253 fls. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, 2002.
- ALCAMO, J. et al. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. 2003. Disponível em: <<http://www.maweb.org/documents/>>. Acesso em 07 de jul. 2010.
- ANDRADE, D. C. Economia do Meio Ambiente: Aspectos Teóricos e Metodológicos nas Visões Neoclássica e da Economia Ecológica. *Leituras de Economia Política* (Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)). v. 14, p. 1 – 31 de jan. 2009.
- ARROW, K. et al. Economic growth, carrying capacity, and the environment. *Science – Policy Forum*. Vol. 268, nº 28, abr. 1995, pp. 520-521.
- BOULDING, K. E. The economics of the coming spaceship earth. In: JARRETT, H. (ed.) *Environmental quality in a growing economy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1966.
- BOUMANS, R.; CONSTANZA, R. *The Multiscale Integrated Earth System Model (MIMES): the Dynamics, Modeling and Valuation of Ecosystem Services*. GWSP Issues in Global Water System Research. 2007. Disponível em: <www.uvm.edu/~vesposit/MIMES/MIMES_pubs_ref.doc>. Acesso em 14 de nov. 2013
- BOUMANS, R. et al. *Modeling the Dynamics of the Integrated Earth System and the Value of Global Ecosystem Services Using the GUMBO Model*. *Ecological Economics – Special Issue*. v. 41, 2002. pp. 529-560.
- CÁNEPA, E. Capítulo 2: Economia da Poluição. In: MAY, P.; LUSTOSA, M.; VINHA, V. *Economia do Meio Ambiente*. Elsevier, Rio de Janeiro, 2003.
- CONSTANZA, R. et al. *The Value of the World's Ecosystem Services and Natural Capital*. *Nature*, v. 387, 1997. pp. 253-260.
- DAILY G. C.; MATSON P. A.. Ecosystem services: From theory to implementation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 105: 2008. pp. 9455-9456.
- DALY, H. E. On economics as a life science. *The Journal of Political Economy*, v. 76, n. 3, 1968. pp. 392-406.
- DALY, H.; FARLEY, J. *Ecological Economics: Principles and Applications*. Island Press: Washington, 2004.
- DE GROOT, R. S. et al. A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services. *Ecological Economics, Special Issue: The Dynamics and Value of Ecosystem Services: Integrating Economic and Ecological Perspectives*, nº 41, 2002, pp. 393-408.
- GEORGESCU-ROEGEN, N. *The entropy law and the economic process*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- HUETING, R. et al. The concept of environmental function and its valuation. *Ecological Economics*, 25. 1998. pp. 31-35.
- KREMEN, C. Managing Ecosystem Services: What Do We Need to Know About Their Ecology? *Ecology Letters*, v. 8, 2005. pp. 468-479
- MAIA, A. et al. Valoração de Recursos Ambientais: Metodologias e Recomendações. *Texto para Discussão nº 116*. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: São Paulo, mar. 2004.
- MERICO, L. F. K. *Introdução à Economia Ecológica*. 2ª ed, Edifurb, Blumenau: Santa Catarina, 2002.
- MOBERG, F.; FOLKE, C. Ecological goods and services of coral reef ecosystems. *Ecological Economics*, nº 29, 1999, pp. 215-233.
- NORBERG, J. Linking nature's services to ecosystems: some general ecological concepts. *Ecological Economics*, nº 29, 1999, pp. 183-202.
- ORTIZ, R. Capítulo 3: Valoração Econômica Ambiental. In: MAY, P.; LUSTOSA, M.; VINHA, V. *Economia do Meio Ambiente*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2003.
- PEARCE, D.; TURNER, K. *Economics of Natural Resources and the Environment*. Harvester Wheatsheaf, London, 1990.
- RICKLEFS, R. E. *A economia da natureza*. 3ª ed., Guanabara Koogan: Rio de Janeiro, 1996.
- ROMEIRO, A. Introdução: Economia ou Economia Política da Sustentabilidade in: MAY, P.; LUSTOSA, M.; Vinha, V. *Economia do Meio Ambiente*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2003.
- ROPKE, I. *The early history of modern ecological economics*. *Ecological Economics*, v. 50, 2004, pp. 293-314.
- SEROA DA MOTTA, R. *Economia Ambiental*. FGV, Rio de Janeiro, 2008.
- SILVA, M. A. Capítulo 1: Economia dos Recursos Naturais. In: MAY, P.; LUSTOSA, M. & VINHA, V. *Economia do Meio Ambiente*. Elsevier: Rio de Janeiro, 2003.
- TURNER, R. K. & DAILY, G. C. The ecosystem services framework and natural capital conservation. *Environmental and Resource Economics*, nº 39, 2008, pp. 25-35.
- VAN DEN BERGH, J. C. J. M. *Ecological economics: themes, approaches, and differences with environmental economics*. Tinbergen Institute Discussion Paper, Department of Spatial Economics, Free University: Amsterdam, 2000.
- VERNADSKY, V. *The Biosphere*. Editora Spring, Edição Ilustrada (1ª edição): Nova Iorque, 1998.

Recebido em 30/04/13
e aceito em 07/10/13



Mário Máximo |

Desenvolvimento sem liberdade: uma análise crítica do pensamento de Amartya Sen

RESUMO

O presente trabalho discute a abordagem das capacitações como proposta para se entender o processo de desenvolvimento. O pensamento de Amartya Sen é analisado criticamente a partir de suas próprias proposições. A investigação se justifica pela influência abrangente que a teoria em questão tem exercido na literatura contemporânea sobre o desenvolvimento. A conclusão do trabalho é que a teoria das capacitações apresenta uma série de dificuldades importantes associadas, principalmente, ao seu conceito de liberdade política e econômica.

Palavras-chave

Desenvolvimento, liberdade, Sen.

ABSTRACT

This article discusses the capabilities approach as a way of understanding the process of development. The ideas of Amartya Sen are analyzed critically using his own theories. Such an analysis is fully justified when one considers the wide-ranging influence that the theory in question has had on modern-day literature dealing with development. The conclusion of this work is that the theory of capabilities encounters a number of important hurdles associated, principally, with its concept of political and economic freedoms.

Keywords

Development; freedom; Sen.

I. Introdução

A obra de Amartya Sen nos convida a reinterpretar o conceito de desenvolvimento econômico. Segundo o autor, a interpretação tradicional é estreita e insuficiente, porque trata de apenas uma dimensão do processo, o crescimento do produto nacional bruto (PNB), ou ainda, da renda *per capita*. Esta não passa de uma parte de cinco elementos listados por Sen, no caso, facilidades econômicas, como o autor denominou. A perspectiva, que ficou conhecida como a abordagem das capacitações, propõe a compreensão do desenvolvimento como a expansão das liberdades individuais substantivas, em outras palavras, a eliminação de restrições ao florescimento humano. O presente trabalho aceita o convite de pensar o desenvolvimento dessa forma diferente e caminha pelos argumentos apresentados por Sen, identificando durante o percurso uma série de dificuldades próprias a abordagem proposta.

O texto está estruturado em cinco seções. Na primeira observa-se a oposição entre trabalho adscritício e trabalho assalariado, em que o último aparece como uma relação livre, mas que carrega um elemento coercitivo não reconhecido por Sen. Na segunda seção a hereditariedade aristotélica reivindicada por Sen é questionada ao expormos diferenças fundamentais entre a concepção do que é o bem humano para Aristóteles e aquilo que advoga a abordagem das capacitações. Na terceira seção analisamos os diversos vetores que compõem a noção de liberdade substantiva e argumentamos que os mesmos dificilmente podem ser entendidos como partes de um mesmo conceito. Na quarta seção investigamos a relação de complementariedade entre esses vetores e destacamos a ausência de uma explicação teórica para a determinação dos mesmos. Na quinta e última seção procuramos sistematizar as ideias examinadas e concluimos com uma crítica a concepção de liberdade que costura a interpretação de Sen sobre o desenvolvimento econômico.

II. As limitações do conceito de liberdade na relação de trabalho assalariado

A ideia de demonstrar que o desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades individuais parece muito estranha quando observamos o funcionamento das relações de trabalho. Sen defende muito enfaticamente que a passagem do trabalho adscritício¹ para o trabalho assalariado representa um dos mais importantes processos de desenvolvimento humano, dado que o trabalhador passa a ser livre para participar do mercado de trabalho. Em um primeiro nível

1. Trata-se do trabalho forçado, muitas vezes utilizado para designar o trabalho de um colono ou servo cujo o vínculo com a terra é obrigatório e permanente.

isso é obviamente verdadeiro, porque o trabalhador antes forçado a trabalhar encontra-se agora dono de sua própria força de trabalho e livre para se movimentar como bem entender dentro do mercado. Entretanto, quando analisamos com mais calma esta relação percebemos que ela carrega em si um elemento de violência e poder completamente ignorado na análise de Sen².

Os trabalhadores assalariados são livres para escolher entre diversos contratos, mas são obrigados a trabalhar, estão necessariamente condenados a vender a sua força de trabalho porque são destituídos dos meios de produção da economia e, além disso, não são capazes de garantir sozinhos os seus próprios meios de subsistência. Nesse sentido há uma contradição interna no argumento liberal que, ao mesmo tempo em que propõe a expansão das liberdades individuais, também as restringe em um aspecto fundamental, o exercício do trabalho, que é obrigado a ser vendido a terceiros num processo coercitivo e veladamente violento, porque constringe e limita a vida das pessoas. Se Sen afirma constantemente que a eliminação das restrições à liberdade são o que definem o processo de desenvolvimento, como não tratar desta que é tão importante e que ocorre de forma tão generalizada?

Ao opor o trabalho adscritício ao trabalho assalariado, Sen ressalta o caráter libertário do mercado e induz que pensemos nesta relação de trabalho como algo realmente livre:

Uma das maiores mudanças no processo de desenvolvimento de muitas economias envolve a substituição do trabalho adscritício e do trabalho forçado, que caracterizam partes de muitas agriculturas tradicionais, por um sistema de contratação de mão de obra livre e movimentação física irrestrita dos trabalhadores. (SEN, 1999, p. 45)

No entanto, esta exposição esconde a relação de dominação existente na própria configuração proposta e nesse sentido é um desserviço intelectual, porque omite aquilo que é mais importante. Leia-se, o controle privado dos meios de produção da economia e a relação social de dominação que define o trabalho assalariado, esse elemento coercitivo que aparece dissimulado dentro de um pensamento que pretensamente defende as liberdades individuais.

Como diz Marx, ao observarmos apenas o movimento de compra e venda da força de trabalho o que vemos “é realmente um verdadeiro paraíso dos direitos inatos do homem. Só reinam aí liberdade, igualdade, propriedade e Bentham.” (MARX, 1867, p. 206). Todavia esse verniz social não muda o fato de que os trabalhadores são obrigados a vender a sua força de trabalho e se tornam totais estranhos diante daquilo que estão fazendo³, o que constitui uma das maiores violências a que um ser humano pode ser submetido. Se seguirmos a própria definição de desenvolvimento proposta por Sen, essa dimensão deveria estar presente, mas o autor a ignora.

2. As relações de poder e violência não se manifestam apenas de forma direta, explícita.

Podemos entender violência como qualquer relação que trata o ser humano como se fosse uma coisa, desprovido de sua humanidade. Isto significa tratar os seres humanos como meios para outras atividades e não como um fim em si mesmo. (KANT, 1785). É possível argumentar, portanto, que diversos aspectos do trabalho assalariado constituem atos de violência.

3. A teoria da alienação é fundamental para a compreensão dos problemas e limitações da relação de trabalho assalariado e, infelizmente, é completamente ignorada por Amartya Sen. A alienação é um termo importante para a filosofia alemã e significa que partes que se copertencem aparecem separadas.

Marx utiliza a expressão para designar a situação do trabalho no sistema capitalista, no qual o trabalhador não participa do processo de produção de forma inteira, criativa e humana. Ele é colocado à parte, dado que não realiza no seu trabalho aquilo que deseja, dado que não se relaciona com o produto final no momento de sua produção, apenas quando este repentinamente reaparece, na forma de mercadoria. O homem está perdido, está desprovido de sua verdadeira existência no sistema de produção capitalista (MARX, 1844).

III. As influências aristotélicas e o processo de emancipação dos homens

Amartya Sen tenta frequentemente encontrar raízes aristotélicas para a sua abordagem das capacitações, como pode ser visto nesta passagem: “As conexões aristotélicas são suficientemente óbvias (o enfoque de Aristóteles sobre ‘florescimento’ e ‘capacidade’ relaciona-se claramente à qualidade de vida e às liberdades substantivas, como foi discutido por Martha Nussbaum)” (SEN, 1999, p. 41). No entanto, não nos parece tão clara a reivindicação que o autor faz, não apenas nesta passagem como em muitas outras. Novamente, temos um sentido inicial em que a afirmação é verdadeira: para Aristóteles o objetivo da política é realmente promover o bem humano e a felicidade geral dos cidadãos, e o propósito da economia, secundariamente, é a geração da riqueza para este fim, o que se coaduna com aquilo que Sen defende para o desenvolvimento. Em outras palavras, o objetivo da economia política, se assim quisermos chamar, é o florescimento humano.

No entanto, há um abismo entre a abordagem das capacitações e a estrutura aristotélica que desfaz qualquer conexão que aparentemente haveria entre as duas. Trata-se de um entendimento completamente diferente do que significa o florescimento humano. Para Aristóteles, o ser humano, assim como todas as outras coisas, possui uma função, uma finalidade, um *telos*, para usarmos a palavra grega que se encontra na raiz de teleologia. Essa função é dada por aquilo que distingue o homem, por aquilo que o faz único, na visão aristotélica, o elemento racional. O bem é, então, definido pelo bom uso da função que lhe é própria. Sendo assim, da mesma forma que um bom tocador de lira, para usarmos o exemplo do próprio Aristóteles, é o músico que adquire a excelência na atividade de tocar a lira, o bom homem é aquele que conquista maestria no uso da razão. Promover o bem humano é, portanto, desenvolver a capacidade racional dos homens, é estimular o uso da reflexão nas atividades empreendidas e, conseqüentemente, construir a boa vida. Isso nada tem haver com considerações subjetivas e individuais, com a alocação de pacotes alternativos ou intitamentos [*entitlements*], o conceito proposto por Sen para definir as cestas de dotação inicial.

Para ficar mais claro, Sen argumenta que o desenvolvimento humano é o aumento do conjunto de pacotes alternativos de bens e serviços que uma pessoa tem acesso, e o mesmo se justifica porque, ao aumentar esse conjunto de cestas, aumentamos a liberdade da pessoa fazer aquilo que deseja. O desenvolvimento humano é entendido, assim, como a realização das vontades pessoais, como a liberdade dos indivíduos poderem ter e fazer aquilo que valorizam. Mas Aristóteles passa todo o primeiro livro da *Ética a Nicômaco* justamente mostrando como as pessoas não valorizam aquilo que não entendem e, portanto,

fazem escolhas de vida erradas, tentam encontrar a felicidade pelos caminhos mais estapafúrdios e fracassam. Para Aristóteles as pessoas não são bons juízes de sua própria felicidade e seria absurdo promover o desenvolvimento humano deixando que os indivíduos vivam como desejarem, isso só os levaria a mais dor e sofrimento. Seguindo a concepção aristotélica é um erro inclusive associar liberdade ao aumento do conjunto de pacotes alternativos, porque ter mais escolhas e poder fazer mais coisas não significa escolher bem ou viver bem, os indivíduos podem (e segundo Aristóteles, normalmente são) servos de seus próprios prazeres. “A grande maioria dos homens se mostram em tudo iguais a escravos, preferindo uma vida bestial (...)” (ARISTÓTELES, 1991, p. 9).

Poderíamos nos perguntar, por outro lado, porque insistir na existência ou não da hereditariedade aristotélica? Qual é a importância de encontrar uma ressonância aristotélica no que Sen está dizendo? E se não encontramos, o que isso significa? Não é o caso de Aristóteles ser uma autoridade inquestionável, por que então se preocupar se algo estava presente em seu pensamento ou não? Podemos considerar duas respostas para essa importante questão. Primeiro, o próprio Sen busca legitimidade em Aristóteles, tentando estabelecer uma conexão entre o seu conceito de desenvolvimento humano e o aristotélico, o que, como vimos, não se sustenta. Segundo, ao constatarmos esta diferença revelamos um ponto fundamental, de que o desenvolvimento humano não precisa ser entendido a partir das preferências dos indivíduos e que talvez a palavra grega *eudaimonia* possa nos ajudar a compreender melhor qual é o objetivo da economia política. *Eudaimonia* tenta dar conta da ideia de florescimento humano, de felicidade, de bem-estar, e a filosofia clássica associou as ideias de virtude e excelência. Talvez devamos entender o desenvolvimento econômico e político como o caminho para a boa vida, para a vida correta, sábia e moralmente completa. O contraste entre o pensamento de Sen e de Aristóteles nos ajuda a vislumbrar e compreender melhor este caminho.

IV. Os problemas atribuídos à definição de liberdades substantivas

Intimamente relacionado com o que vimos até esse ponto está o conceito de liberdades substantivas, apresentado por Sen. Na abordagem das capacitações essa é uma questão essencial, porque são essas liberdades que devem ser estimuladas e são elas que permitem que os sujeitos afluam suas capacidades. Mas quais são essas liberdades substantivas? O autor nunca fecha o seu conceito, sempre permitindo certa fluidez, referindo-se ao conjunto como liberdades humanas e liberdades básicas. Também menciona ser possível atribuir importância a regras e instituições e não apenas às chamadas liberdades. Sen reconhece a dificuldade de comparar e avaliar o conjunto agregado destes

funcionamentos, como ele chama, porque estamos trabalhando com componentes muito heterogêneos, mas argumenta que esta dificuldade parte do próprio objeto, afinal, propor um índice homogêneo para avaliar o bem-estar da população, como a renda *per capita*, é empobrecer as diversas dimensões da vida humana. “Paga-se um preço altíssimo ao confundir comparação de bem-estar com comparação de renda real” (SEN, 1999, p. 112). É justamente essa angústia que impulsiona a abordagem dos funcionamentos ou capacitações, a tentativa de dar conta dos diversos aspectos humanos no processo de desenvolvimento, onde a renda *per capita* aparece apenas como uma das grandezas.

Apesar de surgir de uma insatisfação teórica compreensível e admirável, a abordagem das capacitações acaba por apresentar uma noção muito difusa do que é (ou do que pode ser) o desenvolvimento humano. Vejamos, por exemplo, a lista que Sen faz dos vetores que podem estar presentes no conjunto de liberdade substantivas:

As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (SEN, 1999, p. 55)

A primeira pergunta que surge ao olharmos para essa proposta analítica é como foi possível colocar tudo isso no mesmo cesto? Qual é a identidade aqui? Estes são vetores óbvios, mas quando pensamos, por exemplo, na liberdade do uso de drogas ou na liberdade de retirar a própria vida, estamos lidando com liberdades substantivas? Trata-se de funcionamentos ou não? Sen parece resolver esse problema dizendo que as liberdades necessariamente trazem julgamentos de valor e que os mesmos devem ser realizados coletivamente através do debate amplo e de avaliações críticas. No entanto, se as pessoas concordarem, depois de um longo debate público, que a posse de armas é uma liberdade substantiva e os dados mostrarem que esta liberdade é responsável pela morte massiva de pessoas todos os anos, não parece que estamos lidando com um paradoxo aqui? Ou ainda, como argumentar que estamos expandindo nossa liberdade com o crescimento de exércitos ou com o aumento de bombas atômicas, mesmo que as pessoas valorem isto como uma liberdade substantiva?

Há uma diferença fundamental nas liberdades listadas por Sen. Algumas delas são questões objetivas, trata-se realmente de capacidades elementares, básicas, associadas à manutenção biológica da vida. Incluem-se aí o direito a se alimentar bem, a se proteger do frio, a receber tratamento de doenças etc. Essas liberdades estão claramente num nível diferente das demais, porque surgem de critérios claros, naturais e diretos, enquanto as demais pertencem a um grupo associado a escolhas sociais, a valores relativos a um determinado tempo e lugar.

A liberdade concernente à decisão do investimento produtivo, por exemplo, exige todo um sistema econômico e político propício para a sua realização e está longe de ser natural ou necessária e, portanto, pertence a um grupo muito distinto do primeiro. Ao não trabalhar com esta distinção Sen mistura os assim chamados funcionamentos, colocando no mesmo conjunto capacidades e direitos que são essencialmente diferentes, não sendo capaz de delinear exatamente o que está propondo. E o pior, o raciocínio de Sen sugere que a liberdade econômica associada ao mecanismo de mercado está no mesmo nível que a liberdade associada a combater a fome, como se as duas tivessem o mesmo caráter inato e objetivo. Mesmo que se considere que o homem tem uma propensão natural à troca⁴ e que o mecanismo de mercado é uma expressão deste impulso inerente, ainda assim estas liberdades estão em categorias muito diferentes, pelo simples fato de que podemos nos organizar política e economicamente de forma muito distinta, enquanto não podemos ficar sem comer.

Não se trata de acusar uma oposição entre os dois grupos de liberdades, dizer que para promover as necessidades básicas da vida é necessário restringir liberdades civis e políticas, como muitos críticos têm dito a Sen. Na verdade, pode ser plenamente possível combater a fome e a miséria ao mesmo tempo em que promovemos a democracia, a liberdade de imprensa e o livre mercado. O que chama a atenção é que não podemos olhar para todas essas liberdades como se elas fossem iguais, como se todas elas fossem claramente desejáveis, como se todas fizessem parte do processo de desenvolvimento humano. Estamos num estágio anterior de nos perguntarmos quais são essas liberdades substantivas que, como vimos, Sen nunca resolve adequadamente. Se analisarmos cada uma pelos seus próprios méritos e não olharmos todas juntas e indistintamente, como se fossem todas igualmente importantes e necessárias para o desenvolvimento. É possível que não haja oposição entre elas e que todas possam mutuamente contribuir para o processo de desenvolvimento, como argumenta Sen, mas antes precisamos saber de quais liberdades exatamente estamos falando e se todas elas são realmente desejáveis. O que é um grave erro é colocar todas essas variáveis no mesmo lugar, porque isso dá a entender que lutar contra a mortalidade infantil é a mesma coisa que promover o livre mercado, o que obviamente não é verdade.

4. Normalmente associado ao pensamento de Adam Smith, a quem Sen recorre incessantemente. Dessa forma, é esperado que o autor comungue com a visão de que os seres humanos são definidos por uma espécie de propensão natural a trocar.

V. Crítica do papel instrumental da liberdade para o desenvolvimento

Passemos agora para a investigação da relação de complementariedade entre as variáveis que compõe o desenvolvimento. É um ponto essencial da tese de Sen que as liberdades não constituem apenas os fins para o desenvolvimento, mas são, também, o seu meio fundamental:

As liberdades não são apenas os fins primordiais do desenvolvimento, mas também os meios principais. Além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes (SEN, 1999, pág. 26)

É essa relação que precisamos analisar. Primeiro, vamos entender com precisão o argumento apresentado. Segundo Sen, as liberdades se alimentam mutuamente, o crescimento de uma leva à expansão das demais, isto significa que ao promovermos as liberdades políticas estamos necessariamente contribuindo para o crescimento econômico. Dada a natureza ampla desta relação, nós poderíamos pensar, por exemplo, que a promoção do casamento homossexual contribui para o aumento do produto nacional bruto. Aqui não é tão claro que essa relação faça sentido. Pode-se argumentar que este é um exemplo demasiadamente radical, mas ele está dentro daquilo que Sen propõe como entendimento para as inter-relações presentes no processo de desenvolvimento. Quando Sen argumenta que o aumento da escolaridade contribui decisivamente para o crescimento da renda nacional, essa relação nos parece bastante persuasiva. Porém, quando estendemos a mesma relação para outras liberdades, seguindo o próprio raciocínio do autor, não temos mais tanta certeza.

Infelizmente Sen não explora essas inter-relações em todas as suas dimensões, limitando-se a tratar de algumas poucas. Entretanto o seu argumento segue sempre na mesma direção. As liberdades são importantes por si mesmas, mas também representam o principal caminho para o desenvolvimento. É importante para Sen demonstrar que quem faz o desenvolvimento são as pessoas e não programas estatais mirabolantes⁵. Sendo assim, para que o argumento do autor faça sentido, teríamos que encontrar relações de crescimento mútuo entre as mais diversas variáveis, o que não ocorre quando pensamos em casos menos evidentes, como o casamento homossexual. A única saída para Sen aqui seria argumentar que a promoção desta liberdade faz com que as pessoas antes retraídas, infelizes, com problemas de autoestima passem a ser mais produtivas, contribuindo mais ativamente para o desenvolvimento econômico. O que Sen parece ignorar em toda essa linha de pensamento é que existem determinações estruturais na economia que, quando se defende, por exemplo, a industrialização do país está se argumentando a favor de uma alteração no plano produtivo que define variáveis econômicas chaves, que alteram profundamente como as pessoas vivem e trabalham. O sistema econômico não é apenas um lugar de livre iniciativa, onde os indivíduos alocam recursos e trocam bens e serviços. Existem estruturas econômicas objetivas, que moldam e determinam a vida das pessoas e que não são alteradas pela simples expansão de liberdades. É por isso que é

5. “Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da paciência construtiva.” (SEN, 1999, p. 26).

um absurdo supor que exista alguma relação causal entre o aumento de uma liberdade pessoal e o crescimento da renda.

Pelas mesmas razões apresentadas, somos capazes de entender porque Sen tem tanta dificuldade em demonstrar a relação entre a democracia e o crescimento econômico, esta sim uma relação que ele analisa com bastante cuidado. O seu principal adversário aqui é a chamada tese de Lee⁶, segundo a qual a democracia atrapalha o crescimento, uma vez que regimes com características autoritárias são mais ágeis em promover as mudanças necessárias para o desenvolvimento econômico. Portanto, é imperativo para Sen mostrar que esta tese está errada e que na verdade a relação vai na outra direção, a democracia ajuda a estimular o crescimento: “As evidências empíricas indicam veementemente que o crescimento econômico está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido.” (SEN, 1999, p. 30). No entanto, quando Sen vai investigar detalhadamente a relação reivindicada, ele mesmo reconhece que não é capaz de construir a conexão desejada:

O encadeamento direcional parece depender de muitas outras circunstâncias e, embora algumas investigações estatísticas apontem uma fraca relação negativa, outras mostram uma relação fortemente positiva. Tudo sopesado, a hipótese de que não existe relação entre os dois fatores em nenhuma das direções é difícil de rejeitar.” (SEN, 1999, p.198)

Isso significa que, mesmo na relação mais investigada por Sen, não há razão significativa para supor que sua tese central está correta, isto é, que as liberdades se autoalimentam. Dito isso, é difícil imaginar que a relação funcione para outras tantas variáveis.

6. A tese é assim chamada porque foi defendida enfaticamente pelo primeiro ministro de Cingapura, Lee Kuan Yew. Lee ficou no poder por quase 40 anos (1954-1992) e argumentou que o desenvolvimento econômico é uma prioridade superior as liberdades políticas e democráticas. Em alguns aspectos, segundo o argumento, algumas medidas autoritárias podem inclusive contribuir para o crescimento da nação.

VI. Considerações finais

O esforço deste trabalho está em acompanhar criticamente a proposta de Amartya Sen, isto significa entender o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades individuais substantivas. É possível fazer diversas críticas externas ao pensamento de Sen como, por exemplo, apontarmos que a sua obra não considera nenhum tipo de conflito entre os Estados Nacionais, ignora por completo o funcionamento do sistema mundial, o que constitui um erro gravíssimo, dado que o processo de desenvolvimento econômico nada mais é do que uma estratégia nacional de expansão de poder. Ou ainda, poderíamos ressaltar que o conceito de justiça não é igual ao de igualdade e muito menos se confunde com a ideia de garantia de liberdades substantivas, e como tal é ignorado por Sen em sua análise normativa. Estas e tantas outras críticas são certamente importantes, mas é muito provável que Sen nem ao menos as reconhecesse, uma vez que representam concepções muito distintas da perspectiva que o autor adota. Por esta razão, optou-se pelo diálogo interno à teoria das capacitações, porque assim podemos construir a problemática do desenvolvimento sem recorrer a concepções distintas que, por apresentarem uma distância entre si tão significativa, acabam por não conversar.

O nosso percurso nos fez observar uma série de dificuldades na teoria das capacitações, principalmente porque o conceito de liberdade parece mal construído. Em todos os pontos levantados o que se destaca é a tentativa de Sen de reduzir a ideia de liberdade ao nível da ação do sujeito, a ausência de restrições no campo da escolha e no uso das capacidades dos agentes. O que as críticas realizadas sugerem é que a liberdade possui outra dimensão, que se dá no espaço de construção dos determinantes sociais que definem a atuação do primeiro nível. Trata-se primeiro do reconhecimento de que existem estruturas e instituições que condicionam e determinam os aspectos políticos e econômicos da sociedade, e de que a liberdade precisa incluir uma participação ativa na definição desses aspectos. O processo de desenvolvimento representa bem essa questão, porque não se trata de aumentar o conjunto de escolhas dos indivíduos ou garantir a realização das suas capacidades, trata-se de discutir quais são os determinantes sociais envolvidos. A liberdade não pode supor que as coisas estão dadas, que o sistema econômico funciona de um jeito, ou que o sistema político funciona de outro. A liberdade integral deve garantir a discussão e a definição destes próprios sistemas.

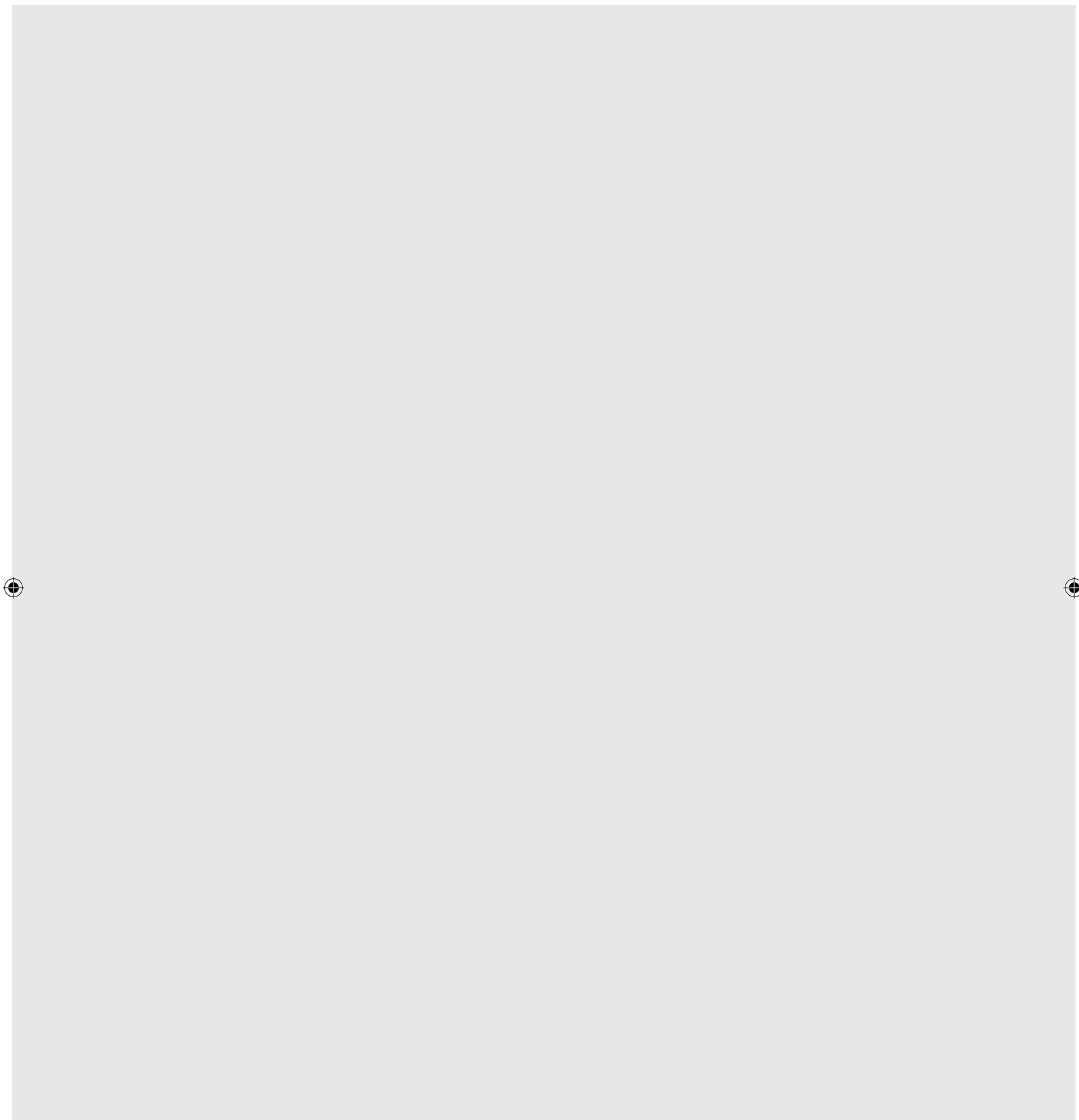
§



Referências Bibliográficas

- ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Leonel Vallandro e Gerd Bornheim da versão inglesa de W.D. Ross. São Paulo, Nova Cultural, 1991.
- CHAUÍ, M. *Convite à Filosofia*. São Paulo, Ática, 2000.
- KANT, I. (1785). *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Trad. Leopoldo Holzbach. São Paulo, Martin Claret, 2005.
- MARX, K. (1844). *Manuscritos Econômicos – Filosóficos*. Trad. Alex Marins. São Paulo, Martin Claret, 2006.
- MARX, K. (1867). *O Capital: Crítica da Economia Política*. Trad. Reginaldo Sant'Anna. 23a ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.
- NUSSBAUM, M.; SEN, A. *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press, 1993.
- SEN, A. (1999) *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Texeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

Recebido em 07/05/13
e aceito em 16/10/13



Lucas Fuini |

Um estudo comparativo sobre modelos de desenvolvimento territorial regional e local: os Arranjos Produtivos Locais (APL) e os Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial)

RESUMO

O presente artigo busca desenvolver uma análise comparativa sobre dois conceitos e abordagens representativos de especializações territoriais da produção e estratégias de desenvolvimento regional: os Arranjos Produtivos Locais, os APL, e os Sistemas Agroalimentares Localizados, os Sial. Considerando determinados referenciais teóricos, evidenciaremos os principais recursos e especificidades territoriais que ora assemelham e ora diferenciam as duas modalidades analisadas, buscando, em perspectiva crítica, demonstrar também as limitações teóricas e empíricas dos conceitos/ferramentas.

Palavras-chave

Arranjos produtivos locais, sistemas agroalimentares localizados, recursos específicos, territorialização do desenvolvimento.

ABSTRACT

This article means to carry out a comparative analysis of two concepts and approaches that represent the territorial specialization of production and regional development strategies: the APLs, or Local Productive Clusters and the Sial's, or Localized Agricultural Food Systems. Taking into consideration certain theoretical references, we will show the main resources and territorial specificities that sometimes assimilate and sometimes differentiate the two modalities analyzed, also seeking, from a critical point of view, to show the theoretical and empirical limitations of the concepts/tools.

Keywords

Local productive clusters; localized agricultural food systems; specific resources; territorialization of development.

Introdução

O presente estudo visa realizar uma análise comparativa sobre dois conceitos e ferramentas de política de desenvolvimento regional e local presentes na recente literatura especializada sobre aglomerações produtivas e novas dinâmicas dos territórios face às economias em mutação e à globalização econômica (BENKO, 2001; CICOLELLA, 2010). Essa análise vai se fundamentar em um procedimento de método hipotético dedutivo, de corte dialético, expondo elementos disponíveis na literatura especializada sobre o tema, através de revisão bibliográfica, e estabelecendo uma análise crítica de reflexões existentes no sentido de construir um panorama comparativo entre dois conceitos emergentes no debate sobre o desenvolvimento local e regional nos últimos anos.

Trata-se dos conceitos de Arranjos Produtivos Locais (APL) e de Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial). Quais características os aproximam e os diferenciam como estratégias de territorialização do desenvolvimento e da governança público-privada? Eles podem ser separados metodologicamente ou devem ser analisados em um mesmo quadro teórico-conceitual? Há no Brasil exemplos empíricos de uso e aplicação de ambas as ferramentas para o desenvolvimento local e estímulo ao dinamismo econômico e social em territorialidades específicas?

Portanto, seguiremos neste estudo um percurso metodológico de revisão bibliográfica e proposição de quadros e tipologias para sistematizar o conjunto teórico considerado. Para tanto, alguns conceitos são fundamentais para analisarmos essas modalidades de desenvolvimento: o **desenvolvimento local** e a influência das **especializações territoriais produtivas**, das **economias de aglomeração** e **externalidades** e dos **recursos e ativos gerais/específicos** dos territórios.

Para refletir as perguntas sugeridas e os eixos colocados, este artigo se segmenta em três partes centrais, além da introdução e das considerações finais: a primeira, que traz a análise dos APL como conceito e abordagem para o planejamento e desenvolvimento regional e local, considerando sua origem conceitual e principais elementos explicativos; a segunda, que traça o mesmo percurso analítico para os Sial e; a terceira, que estabelece algumas similaridades e diferenciações (especificidades) entre cada uma dessas ferramentas de análise.

1. Os Arranjos Produtivos Locais (APL)

Os Arranjos Produtivos Locais (APL), conceito e ferramenta muito difundida no Brasil desde fins dos anos 1990, designam “aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais — com um foco em um conjunto específico de atividades econômicas — que apresentam vínculos mesmo que incipientes” (CASSIOLATO; LASTRES, 2003: 5).

Segundo o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), os APL são definidos como “aglomerações de empresas com a mesma especialização produtiva e que se localizam em um mesmo espaço geográfico”. Para Santos; Diniz; Barbosa (2004), o diferencial de um APL está em sua localização, uma importante fonte de vantagens competitivas para as empresas aí instaladas e que não é simplesmente decorrente de vantagens genéricas, mas sim setor específicas.

A Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo e a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) apontam que a característica central de um APL é sua estrutura de governança comum, que envolve a cooperação interempresarial com entidades públicas e privadas. Tais elementos também foram destacados por Cassiolato e Szapiro (2003:4) sob o nome de “sistema de coordenação que estabelece as relações de caráter local entre empresas e instituições”.

Cassiolato e Lastres (2004:2) destacam como aspecto relevante de arranjos produtivos sua predisposição à inovação, diferenciação e aprendizagem, enfatizando “o caráter específico e localizado dos processos de aprendizagem e inovação”, destacando a importância do conhecimento tácito, assim como as instituições, organizações, a política e todo o ambiente sociocultural onde se inserem os agentes econômicos. Verdi e Pires (2008) ressaltam, complementarmente, acerca da influência dos atores e instituições locais e regionais na constituição e evolução de arranjos produtivos.

O conceito apresenta grande pluralidade de influências teóricas, mas a maioria dos analistas costuma associá-lo ao esforço de se adaptar e instituir um modelo de desenvolvimento local/regional para a realidade brasileira a partir das experiências anteriores dos distritos industriais italianos (BECATTINI, 1994, 2002), dos *clusters* estadunidenses (PORTER, 1999) e do quadro conceitual composto pelos meios inovadores (CREVOISIER, 2003), sistemas locais de inovação (GARCEZ, 2000) e tecnopolos (BENKO, 1996).

Todos esses termos, de corte espacial regional e microeconômico, foram apresentados nos debates dos anos 1980 e 1990 como alternativas à crise do paradigma fordista da grande empresa verticalizada, pensando-se nas possibilidades de organização espacial da produção em uma tendência de

flexibilização das relações de produção e trabalho, desconcentração econômica e espacial e descentralização do Estado (HARVEY, 1989; LIPIETZ; LEBORGNE, 1988).

Da conjugação das definições existentes, retiramos elementos comuns que devem ser observados na aplicação do conceito em determinados casos de aglomerações territoriais de produção: a) **aglomeração/concentração geográfica de empresas** de um mesmo segmento da atividade econômica (atividades similares); b) **relação com serviços especializados**: na estruturação dos arranjos, identifica-se a constituição de parcerias para contratação e/ou uso de serviços determinados, como escolas técnicas, universidades, laboratórios, consultorias, finanças, apoio a pequenas empresas etc.; c) **existência de entidades públicas e privadas representativas** na aglomeração: presença de associações patronais, sindicatos de trabalhadores e repartições da administração pública local e estadual no arranjo e observância do tipo de ação para a produção regional (se estabelecem ou não parcerias com outras entidades mediante projetos); d) **vínculos e aspectos da governança**: compreensão do grau de interação e cooperação entre empresas e a estrutura de liderança e gestão do projeto político do APL, caracterizando as relações de poder e perfil das lideranças locais.

A discussão que fundamenta a abordagem é a de aglomeração de empresas. As aglomerações de empresas atendem a diversos conceitos criados historicamente e associados, em maior ou menor grau, às políticas públicas. Na definição de Storper e Harrison (1994), uma aglomeração territorial de empresas corresponde a

(...) um conjunto de unidades de produção reunidas em um território bem delimitado, como a cidade ou a região. Estes conglomerados territoriais encontram-se muitas vezes, mas não necessariamente, virados para um mesmo setor de atividades, e podem ser constituídos, quer por um conjunto de unidades funcionalmente independentes entre si, quer por unidades pertencentes a um único e mesmo sistema *input-output* (atividades que concorrem para a produção de um bem comercializável), e, por conseguinte, estreitamente interdependentes. Neste último caso, a divisão social do trabalho é localizada (STORPER; HARRISON, 1994: 143).

Porter (1999) desenvolveu, por sua vez, a ideia de aglomerado, ou *cluster*, ressaltando o papel da localização nas estratégias competitivas. Um aglomerado seria uma nova forma de pensar as políticas econômicas nacionais, estaduais e urbanas, atribuindo novos papéis às empresas, governos e instituições que se esforçam para aumentar a competitividade, buscando relacionar competição com a influência da localização das unidades de negócios na economia global. Portanto, um aglomerado é

(...) um agrupamento geograficamente concentrado de empresas inter-relacionadas e instituições correlatas em uma determinada área, vinculadas por elementos comuns e complementares. O escopo geográfico varia de uma única cidade ou Estado para todo um país ou mesmo uma rede de países vizinhos (STORPER; HARRISON, 1994:211-212).

Os aglomerados, segundo Porter (1999), assumem diversas formas, dependendo de sua profundidade e sofisticação, mas a maioria inclui: empresas de produtos ou serviços finais, fornecedores de insumos especializados, componentes, equipamentos e serviços, instituições financeiras e empresas em setores correlatos. Alguns aglomerados também podem incluir empresas em setores a jusante (distribuidoras), fabricantes de produtos complementares, fornecedores de infraestrutura especializada, instituições governamentais e outras (de treinamento especializado, educação, informação, pesquisa, suporte técnico e agências de normatização). Os órgãos governamentais com influência significativa sobre o aglomerado seriam uma de suas partes integrantes, além das associações comerciais e outras entidades associativas do setor privado.

Segundo Storper e Harrison (1994) existem dois tipos de aglomerações territoriais que refletem, em diferentes dosagens, as economias externas de escala e variedade e a divisão social do trabalho: a) redes de produção aglomeradas sem grandes unidades; e b) as redes de produção aglomeradas com grandes unidades. Nelas, “o papel desempenhado pela economia de uma região na rede de produção em que se encontra inserida determina sua capacidade de ação” (STORPER; WALKER, 1989, apud STORPER; HARRISON, 1994, p. 176).

Além do antecedente teórico e histórico dos *clusters*/aglomerados, identificados em localizações produtivas nos Estados Unidos e Itália, a abordagem brasileira dos APL reconhece como outras possíveis matrizes referenciais (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004):

- **Centros industriais (CI):** são grandes e diversificadas aglomerações industriais onde as grandes empresas costumam ter importante papel, não havendo fortes sinergias e relações entre elas. Exemplos: região do ABC paulista e regiões metropolitanas de Belo Horizonte e de Porto Alegre.
- **Polos de crescimento e de desenvolvimento (PD):** essa concepção subsidiou teoricamente no Brasil, em consórcio com a teoria estruturalista do desenvolvimento da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina), as políticas de incentivo à rápida industrialização de centros menos desenvolvidos, por meio da atração de grandes empresas de segmentos industriais mecânico-metalúrgicos e de eletrônica, contando com a oferta de incentivos fiscais, infraestrutura de circulação, serviços, externalidades urbanas, mão de obra especializada e mercados consumidores. Segundo a concepção de François Perroux (1903-1987), um polo de desenvolvimento

tem uma forte identificação geográfica, porque é produto das economias de aglomeração geradas pelos complexos industriais, liderados pelas indústrias motrizes. Um complexo industrial é um conjunto de atividades ligadas por relações de insumo-produto (*input-output*) e forma um polo de crescimento quando for liderado por uma ou mais indústrias motrizes. O polo de crescimento pode vir a tornar-se um polo de desenvolvimento quando provocar transformações estruturais e expandir a produção e o emprego no meio em que está inserido (MANZAGOL, 1985). Exemplos: Polo Petroquímico de Camaçari/BA; Polo Petroquímico de Paulínia/SP; Zona Franca de Manaus/AM.

- **Complexos industriais (CoI):** trata-se de um conjunto de atividades que ocorrem em uma dada localidade e pertencem a um grupo ou subsistema de atividades que estão sujeitas a importantes relações de produção, comercialização e tecnologias. Estão associados a políticas governamentais dos anos 1970, de estímulo à competitividade em determinadas cadeias industriais, como a petroquímica e automobilística. Em muitos casos, estiveram conjugados em abordagens complementares à teoria dos polos de desenvolvimento. Exemplo: Parque Automobilístico da Fiat em Betim/MG.
- **Distritos industriais (DI):** segundo Benko (1996) é uma entidade socio-territorial que se caracteriza pela presença ativa de uma comunidade humana e conjunto de empresas em um espaço geográfico e histórico, aproximando a comunidade e as empresas. Na concepção de Alfred Marshall e de teóricos italianos filiados à sua linha de pensamento (Becatini, Bagnasco, Garofoli, Sforzi), o DI se destaca pelas economias externas e de escala localizadas (divisão do trabalho, acesso a amenidades, serviços especializados, tecnologia e infraestrutura), que são reforçadas por transações e relações de parceria atreladas ao conhecimento e à confiança. Nesse contexto, se insere também uma “atmosfera industrial” de formação e acúmulo de competências no DI, fruto de um processo histórico-cultural de desenvolvimento industrial e de funcionamento do mercado local de trabalho.
- **Tecnopolos (TP):** consagrado pelo caso bem-sucedido da concentração de indústrias de alta tecnologia do Vale do Silício, um tecnopolo é definido como um centro marcado por atividades de alta tecnologia. Trata-se também de realizações utilizadas por cidades cujas estratégias de desenvolvimento econômico se apoiam na valorização de seu potencial universitário e de pesquisa, com expectativas de industrialização novas, realizadas por iniciativa de empresas de alta tecnologia criadas no local ou para lá atraídas. Em suma, é um agrupamento de organizações de pesquisas e de negócios que se ligam ao desenvolvimento científico, englobando um processo de conjunto, da etapa do laboratório à comercialização do produto.

Reúne, fisicamente, um conjunto de empresas médias e pequenas, com escritórios, laboratórios e unidades de fabricação, em um sistema relacional com universidades e institutos de pesquisa técnica, públicos e privados. Exemplos: Centro Aeronáutico de S. José dos Campos/SP; Centro Tecnológico Campinas — UNICAMP/SP.

Posto isso, o tema já foi objeto de diversos estudos que identificaram centenas de aglomerações produtivas espalhadas pelo Brasil, em diversos segmentos de atividade, tanto na indústria quanto nos segmentos agropecuários e de serviços. Esse diagnóstico existente balizou a institucionalização do tema na agenda do planejamento público governamental. No ano de 2004 foi criado um grupo de trabalho sobre APL no nível governamental, garantindo a inclusão do tema nos planos plurianuais do governo federal para os períodos de 2004 a 2007 e 2008 a 2011. Esse grupo é composto por instituições de pesquisa, universidades, ministérios, bancos públicos e privados e secretarias estaduais.

A partir de então iniciou-se um processo de descentralização das ferramentas de planejamento e financiamento de APL para os níveis estaduais, que iniciaram a execução de programas específicos de fomento e apoio através de parcerias, no plano nacional, com o Sebrae, o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e federações industriais, e, no plano internacional, com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a Câmara de Comércio da Itália.

O Plano Plurianual do governo federal atual (2012-2015) expõe a relevância do tema dentre seus objetivos para a “política de desenvolvimento produtivo” e melhoria de “processos e produtos e as iniciativas coletivas, com vistas à desconcentração da produção no país”.

Ao mesmo tempo que se somaram entusiastas com a política e os resultados econômicos, sociais e políticos da implantação de APL, cresceram também críticas sobre o modelo, sobretudo aquelas que destacam o apego excessivo ao localismo como alternativa ao modelo centralizado de desenvolvimento econômico, e também pelo caráter seletivo da escolha de regiões-alvo do programa, reforçando-se a (re)concentração industrial e fragmentação territorial de um tipo de política setorial com enfoque em “regiões ganhadoras” (BRANDÃO, et. al., 2006).

Na abordagem do modelo italiano de MPMEs (Micro, Pequenas e Médias Empresas) e seus sistemas territoriais, base da teoria dos APL, Caccia (2002) explora as transformações recentes que colocaram em tese a dita coesão social dos mercados e a uniformidade do modelo. Assim, pode-se observar, dentre as experiências recentes do nordeste italiano e diante da globalização dos mercados, movimentos de descentralização e desconcentração industrial, reaparecimento de formas de organização do trabalho pré-fordistas.

Os Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial)

Os Sistemas Agroalimentares Localizados (Sial), por seu turno, são definidos como concentrações locais de pequenas empresas de transformação agroalimentar, orientadas frequentemente, para a fabricação de produtos cuja qualidade é ligada originalmente ao território. São baseados nos ativos específicos e recursos comuns à disposição dos atores desses sistemas, de diversas ordens, realizando uma produção coletiva de bens privados e públicos, com a possibilidade de se identificar tais sistemas, ao mesmo tempo, em diversos países (AMBROSINI et. al., 2008).

Nos estudos sobre Sial é possível identificar duas principais raízes conceituais: a dos **distritos industriais** e também a dos **sistemas e arranjos produtivos locais**. No entanto, para evoluir ao conceito mais específico, foi necessário combinar essas concepções prévias com o entendimento acerca do funcionamento e dinâmica econômica, social e espacial da AIR (agroindústria rural ou indústria de processamento de alimentos rural), sendo especificamente entendida como o conjunto de atividades que permite, em áreas rurais, o aumento e a conservação do valor adicionado das atividades econômicas camponesas, através da realização de operações de pós-colheita dos produtos agrícolas, florestais e da pecuária, destacando as atividades de limpeza, triagem, armazenamento, preservação, embalagem, estoque e comercialização (MACHADO-CARTAGENA, 1997).

Além disso, esses sistemas estariam em redes estabelecidas horizontalmente (no plano territorial, envolvendo atividades agrícolas e não agrícolas, instituições e saberes locais) e verticalmente (em uma cadeia alimentar, com a comercialização condicionada ao mercado e ao consumo). E esses fluxos não são independentes, pois estão atrelados a valores de qualidade e especificidade diretamente relacionados às características culturais e ambientais dos territórios (REQUIER-DESJARDINS, 2002, apud, MALAFAIA, et. al., 2009).

Os principais elementos constitutivos dos Sial seriam identificados com: a) a criação de economias externas ligadas à densidade das empresas situadas num local e a proximidade entre os atores geradores de vantagens competitivas para cadeias agroalimentares localmente territorializadas (REQUIER-DESJARDINS, et. al., 2003); b) a valorização de conhecimentos não-transferíveis, como as competências, a relação de trabalho, os *saber-fazer* dos indivíduos e das empresas fundados em uma história comum, produzindo conhecimentos, práticas, normas e representações coletivas; c) os modos de regulação que combinam, de maneira mais ou menos imbricada, o mecanismo do mercado e os elementos de reciprocidade e de redistribuição que se enraízam na identidade social (MUCHNIK, 2002, apud, PECQUEUR, 2005).

No entanto, é possível ressaltar algumas das fragilidades do conceito enquanto conjunto territorial dinâmico explicativo da organização dos meios agrícolas e rurais em países do Sul (subdesenvolvidos ou em

subdesenvolvimento): a) barreiras de entrada no sentido de acesso a mercados e suscetibilidade à invasão de produtos externos; b) fraqueza do mercado potencial por produtos diferenciados e com preços mais altos; c) fraca capacidade de aprendizagem institucional, considerando os conflitos existentes entre ciclos econômicos e o quadro cultural e social tradicional da comunidade (PECQUEUR, 2005).

No Brasil, o conceito estimulou uma série de estudos a partir dos anos 2000, tentando encontrar semelhanças entre os fatores componentes típicos dos Sial com a realidade brasileira da produção agrícola em pequena e média escala. Foram os casos dos estudos sobre pecuária de carne bovina do pampa gaúcho, de Malafaia e Barcelos (2007); sobre a cultura de maçã (pomicultura) em Campos de Cima da Serra/RS, de Malafaia, Camargo, Azevedo e Sanhueza (2009), a produção de morangos no Vale do Caí/RS, por Specht e Ruckert (2008) e a cadeia de maricultura (coleta e comercialização de ostras e mexilhões) do litoral de Santa Catarina, de Lins (2006).

Em diversos estudos sobre Sial brasileiros é comum observar a referência a estruturas de coordenação e formatos de relacionamento entre atores e instituições nos territórios locais e regionais. Nesse sentido, estes estudos adotaram três possíveis linhas de análise sobre o papel da governança em Sial: a primeira, que observa o papel das instituições e atores locais e suas iniciativas de coordenação para o desenvolvimento de projetos específicos localizados; a segunda, que investiga o papel do Estado, em diferentes níveis governamentais, e linhas de estímulo aos agronegócios (financiamento, capacitação, incitação); e a terceira, que situa os Sial como um arquétipo de governança identificado por suas próprias características constitutivas.

Sobre o primeiro eixo, Pecqueur (2005, 2009) aponta duas características definidoras das governanças territoriais do Sial: a constituição de modos de regulação próprios, que envolvem os mecanismos de mercados e os mecanismos de organização coletiva e de estabilização e reprodução social, assim como as estratégias públicas para oferta de bens e serviços públicos variáveis conforme os territórios considerados. Lins (2006) e Malafaia e Barcelos (2007) destacam a importância da construção de um espaço marcado por ações coletivas e regulado institucionalmente que seria chamado de Sial, espaço que não seja apenas definido pelas relações de mercado inerentes à cadeia produtiva, mas também que permita a qualificação de um território conforme a projeção de formas de regulação políticas verticais e horizontais.

Nesse escopo, estudos mostraram iniciativas de construção de formatos de governança locais para reproduzir as agroindustriais alimentares localizadas. Malafaia e Barcelos (2007), em estudo sobre a cadeia agroindustrial da carne do pampa da região da Campanha do Rio Grande do Sul/Brasil, mostraram que os recursos específicos da região só foram ativados quando se

desenvolveu um projeto de melhoria da competitividade do segmento envolvendo o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), o Senar (Serviço Brasileiro de Aprendizagem Rural), a Farsul (Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul), a UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul), a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), junto de produtores e lideranças rurais ligados à Apropampa (Associação dos Produtores de Carne do Pampa Gaúcho), a fim de buscarem a obtenção do selo de “Indicação de Procedência da Carne do Pampa Gaúcho”. Nesse quadro, a própria Apropampa aparece como elemento da governança territorial ao se colocar como “conselho regulador” do processo de certificação diante de seus associados envolvidos.

Em relação ao segundo eixo delimitado, Pecqueur (2005) aponta que a replicabilidade das estratégias voltadas aos Sial em países e economias periféricas deve envolver uma ação pública de intervenção, via projetos, na escala territorial intermediária, que entendemos ser a regional/local. Assim, o autor afirma que a presença de um Estado ativo é uma necessidade nos processos de descentralização de ações e projetos de desenvolvimento, sendo um paradoxo ocorrer a descentralização dessas ações de fomento em Estado enfraquecidos, como ocorreu na África de Sahel e Subsaariana e em países da América do Sul.

Precisa portanto designar, paralelamente ao desenvolvimento das instâncias locais, uma missão do Estado que permita assegurar pelo menos três funções: a redistribuição, a mediação e a coordenação. A redistribuição se justifica, entre outros, porque todos os territórios não estão igualmente dotados; a mediação aplicar-se-á ao mesmo tempo às instâncias internacionais, às coletividades locais e aos atores locais; finalmente, a coordenação deve ser vertical — proveniente das coletividades territoriais — e horizontal, entre projetos e entre atores do território (PECQUEUR, 2005: 19).

Nesse âmbito de intervenção estatal, o processo de construção da certificação de origem da maçã produzida na região dos Campos de Cima da Serra, no Rio Grande do Sul/Brasil (MALAFAIA, et al., 2009), envolveu no “Programa de Produção Integrada de Frutas” a participação essencial de duas entidades públicas associadas ao nível federal e estadual de investimento em serviços de pesquisa e formação/qualificação de recursos humanos: a Embrapa, a Emater/RS (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural) e a UERGS (Universidade Estadual do Rio Grande do Sul).

Lins (2006) destaca a participação decisiva da UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina) com o LCMM (Laboratório de Cultivo de Moluscos Marinhos) e do Epagri (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina) na integração institucional e definição de uma territorialidade para a cadeia da maricultura (criação de mariscos) na região de Florianópolis (SC).

No caso do último eixo considerado para tratar da construção da governança, a literatura especializada (AMBROSINI, et al., 2008) destaca que a constituição de um território pela produção agroalimentar envolve mais do que a designação de um produto para comercialização. Envolve também a construção de formas de organização social e econômica desenvolvidas por indivíduos que compartilham um determinado contexto histórico comum e, assim, definem ações conjuntas que são operacionalizadas na dimensão institucional e que necessitam da ação do Estado para criação de um patrimônio coletivo.

Assim, a busca pela diferenciação da produção e pela mobilização dos recursos territoriais para torná-los ativos importantes, não-comercializáveis, passa pela definição de formas de coordenação políticas e institucionais para os projetos de desenvolvimento. Essa mobilização pode ser vista tanto como um ativo específico em funcionamento em conjunto com a concentração de empresas agroalimentares, como também enquanto recurso potencial que precisa ser permanentemente aperfeiçoado através de parcerias, reuniões, negociações, conflitos e cooperações.

Na região do Vale do Caí, a nordeste do estado do Rio Grande do Sul, ocorre a produção de morangos por agricultores familiares. Buscando a diferenciação do produto local, desenvolveu-se em 2007, no município de Bom Princípio, o programa “Bom Morango, Qualidade por Princípio”, a fim de se conseguir um selo de qualidade para a produção frutícola local. Esse programa surgiu da constituição de uma estrutura de governança territorial envolvendo a Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Secretaria Municipal de Agricultura e os próprios agricultores, fomentando a criação da Associação de Produtores de Morango de Bom Princípio (SPECHT; RUCKERT, 2008).

Desse modo, a Associação e o próprio programa — como modalidades de governança internas ao segmento de atividade, mas com fortes implicações territoriais para a comunidade local — atuam como ativos específicos que não podem ser transferidos para outros territórios e cujo funcionamento está diretamente atrelado à resolução de determinados problemas de ordem econômica e social que aparecem como demandas dos pequenos produtores rurais. Esse nível de ancoragem ou enraizamento territorial (PECQUEUR, 2009) se consolida para a produção de morangos citada quando se reconhece a importância da ação do poder público para a manutenção desse tipo de cultivo na região, em trabalhos conjuntos de secretarias, sindicatos, Embrapa e Emater.

O termo/ conceito Sial ainda não foi instrumentalizado no país como ferramenta de apoio e financiamento de projetos de desenvolvimento econômico local. Nesse sentido, Pecqueur (2005) destaca os desafios da replicabilidade do modelo em economias do Sul, atreladas a práticas de produção e trabalho informais e com problemas diversos de subdesenvolvimento (ou precariedade) institucional, financeira e tecnológica.

Nexos e controvérsias entre APL e Sial

Há um grande número de aglomerações e APL similares aos Sial no que diz respeito à especialização produtiva, espalhados por diversas regiões e estados do país, como as atividades de produção de mandioca, beneficiamento e processamento de cereais e farinha, leite e laticínios, uva e vinho, fruticultura, floricultura, aquicultura (camarão, peixes e frutos do mar), horticultura, ovinocaprinoicultura, fumageiro, entre outros, assim identificados e passíveis de apoio pelas instituições que adotam essa metodologia de trabalho (FUINI, 2010).

Portanto, um dos elementos que aproximam as abordagens, além de seu núcleo teórico semelhante, é a ênfase na definição de aglomerações territoriais de produção com determinado produto ou mercadoria. Este produto é o elemento unificador dos programas e iniciativas locais de regulação e de criação de uma imagem (construção cognitiva) que é transmitida internamente para os produtores, empregados, fornecedores, entidades de apoio; e externamente, para os consumidores, subcontratantes e órgãos e entidades de níveis governamentais mais amplos. No entanto, essa associação rígida do lugar com um produto reforça a ideia de um espaço econômico que exclui outros segmentos sociais e suas demandas de projetos e programas públicos de desenvolvimento, não reconhecendo aquilo que Santos (2009) chama de espaço banal, ou espaço de todos.

Em semelhança, aparecem também, tanto nos Sial como nos APL, formas reconhecidas de especialização produtiva dos territórios que são assim conformadas em virtude da divisão territorial do trabalho que diferencia as regiões conforme sua capacidade de oferecer recursos naturais, de capital e de mão de obra às cadeias globais de valor, caracterizando a produtividade espacial dos lugares. Essa produtividade decorre das diferentes densidades técnicas, normativas e organizacionais dos lugares, conformando zonas mais densas e zonas mais rarefeitas conforme a existência ou não de investimentos públicos e privados nesses lugares (SANTOS; SILVEIRA, 2010).

Um das primeiras diferenciações quanto aos conceitos é sobre as definições que colocam lado a lado a perspectiva de entendimento da diferença entre um arranjo e um sistema. O arranjo seria um projeto de integração que envolve partes que se aproximam ocasionalmente por necessidades específicas. Já o sistema envolve partes interdependentes em ligações orgânicas de fluxos diversos, abertas ou não a influências externas, mas cujos elementos componentes não podem ser explicados isoladamente. Para os APL, a territorialização das cadeias produtivas pode ser parcial (por elos, segmentos e produtos) e o tipo de vínculo entre empresas e instituições locais podem variar em intensidade e conteúdo, no tempo e no espaço. Já a ideia de Sial cria a expectativa de fortes vínculos entre pequenos produtores e instâncias locais de apoio e fomento, com interdependências significativas na cadeia produtiva.

Além disso, podemos afirmar a partir dos referenciais teóricos disponíveis e de estudos de caso, que a perspectiva dos APL é de conceituação e aplicação mais ampla que a dos Sial, podendo ser evidenciada em diversos segmentos de indústrias e agroindústrias, sem exclusão, desde que contemplem aglomerações de pequenas empresas em rede. Além disso, a discussão sobre APL já caminhou para o nível prático das políticas de desenvolvimento, com construção de metodologias e de linhas de financiamento e apoio técnico ao conceito na forma de programa.

Já a definição de Sial especifica determinados produtos que envolvem a produção agrícola de bens alimentícios, com forte vinculação às áreas rurais e métodos e técnicas específicas de trabalho e produção agrícolas. Além disso, os próprios exemplos observados de APL mostram sua associação mais forte com atividades fabris, sobretudo aquelas afins às indústrias de base semiartesanal, típicas da tradição dos distritos industriais, como as calçadistas, madeireiras, cerâmicas, têxteis e de confecções.

No âmbito da governança, aparecem diferenças sensíveis no cenário brasileiro para APL e Sial. Os serviços públicos estaduais e federais de assistência, treinamento, apoio e planejamento às atividades rurais e agrícolas são diferentes, em termos de metodologias empregadas e iniciativas adotadas, dos serviços e entidades que atuam junto à indústria.

No escopo das entidades de representação trabalhista e empresarial, também nota-se diferenças. Geralmente a representação trabalhista no campo é mais genérica (Ex.: Sindicato de Trabalhadores Rurais) que a industrial, que já se constrói por segmentos de atividade e especializações produtivas territoriais. Quanto aos representantes dos produtores, em contextos de atividades agrícolas é mais comum a constituição de cooperativas de plantadores e produtores, abrindo-se possibilidades à construção de relações horizontais de solidariedade entre produtores no lugar (SANTOS, 1996), em contraponto à tendência mais concorrencial dos empreendedores industriais urbanos, que vêm os espaços como ponto de ancoragem para a mobilização da produtividade dos recursos nele encontrados.

Verifica-se também a diferenciação quanto ao acesso a determinados serviços e economias externas decorrentes da localização de muitos dos APL e Sial. É mais comum para o caso dos Sial, seus produtores terem que enfrentar problemas de fluidez territorial e de acesso às redes de informação e serviços de apoio por sua proximidade com áreas rurais e pequenos municípios, mais carentes de investimentos públicos e economias de escala para vários segmentos. Muitos dos APL, em contrapartida, cresceram e ganharam destaque, entre outras razões por estarem localizados em importantes eixos de grande circulação e por contarem com facilidades típicas das economias de urbanização.

Outro aspecto relevante na comparação é na observação sobre a importância dada aos fatores e recursos naturais em Sial que não aparecem com tanta intensidade em APL. Um dos grandes segredos de produção agroalimentar é a capacidade de se aproveitar de forma eficiente e genuína dos elementos da terra e os recursos florestais e hídricos para se produzir bens que se posicionem no mercado por serem considerados de qualidade. Já na discussão sobre APL têm-se como tópicos de maior relevância a discussão sobre o papel da inovação tecnológica e social e da aprendizagem como fatores de diferenciação nas formas de se produzir e de se criar redes de cooperação entre empresas e instituições públicas e privadas.

O termo inovação tem sido também colocado como um dos fatores fundamentais do sucesso de alguns APL. Segundo Cassiolato; Lastres (2003), a inovação e o conhecimento colocam-se de forma crescente como elementos centrais da dinâmica e crescimento das nações, regiões e setores, no contexto das TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação). A inovação, do ponto de vista tecnológico, refere-se às mudanças nos processos produtivos e produtos através da inserção de novos equipamentos, novas formas de gestão e organização da Quase Integral Vertical (QIV) nas propriedades e estilo dos produtos. A inovação, do ponto de vista social, decorre das novas práticas implementadas no sistema produtivo atreladas às inovações produtivas, estabelecendo mudanças na organização interna e externa das fábricas, nas formas de gestão e governança setor-território dos aglomerados, nas estratégias de seleção e recrutamento da mão de obra, no regime social atrelado ao salariado, na divisão social do trabalho. Nesse sentido, o aprendizado se revela fundamental nesse novo paradigma computacional, pois se baseia na acumulação de competências na rede interempresarial.

A relação entre espaço e inovação permitiu que surgissem dois conceitos que relacionam as aglomerações produtivas ao aprendizado tecnológico, e são comuns como eixos de influência nas abordagens de Sial-APL: (a) os meios inovadores (BENKO, 1996), que são conjuntos territorializados dotados de redes inovadoras que se desenvolvem pela aprendizagem e externalidades específicas da inovação; (b) sistemas produtivos e inovativos locais (CASSIOLATO; LASTRES, 2003), que são os arranjos produtivos em que as interações e vínculos resultam em cooperação e aprendizagem, com capacidade de incrementar a capacidade inovativa endógena e a competitividade local.

O uso do conceito de Sial explora mais especificamente os elementos culturais e históricos, não-mercantis, que estimulam a territorialização das atividades econômicas. São os chamados recursos e ativos específicos (BENKO; PECQUEUR, 2001).

(...) a noção de Sial (Sistema Agroalimentar Localizado) amplia a de *cluster*, pois não se limita a uma modalidade de organização concentrada geograficamente com uma multiplicidade de atores de tamanho reduzido. O Sial aproxima-se, no campo do agroalimentar, dos DI (distritos industriais) na sua dimensão cultural (PECQUEUR, 2005:17).

Pecqueur (2009) complementa que os pilares centrais que dão especificidade aos Sial referem-se à sua característica de atuarem como territórios que produzem uma variedade de bens e serviços cuja oferta depende fundamentalmente das particularidades de determinados lugares. Assim, esses três pilares seriam: a) os atributos naturais e estruturais que contribuem para qualificar o território e criar uma imagem aos consumidores; b) os bens e serviços mistos resultam da associação entre bens e serviços públicos e privados que contribuem para a diferenciação territorial; c) a cesta de bens e serviços territorializados aparece como resposta às demandas globais de consumo.

Em outra contribuição Pecqueur (2005) destaca, na abordagem dos Sial para países periféricos do Sul, sua importância no sentido de se colocar diante da informalidade de pequenas empresas em atividades agroalimentares, tanto nos aspectos de oportunidade de configuração de modos de regulação comunitários e utilização de conhecimentos não-transferíveis, como nos aspectos limitadores que envolvem a baixa capacidade de acumulação de capital físico e humano em empresas informais.

Na abordagem sobre APL são ressaltados os elementos mais especificamente econômicos ligados às vantagens competitivas locais pautadas em economias externas de diversos tipos, como a proximidade com as redes de transporte e circulação, serviços financeiros, centros educacionais, entre outros (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004). Muitas das vantagens que micro e pequenas empresas podem acessar estão vinculadas às oportunidades criadas em relações institucionais definidoras de sistemas produtivos locais, ou seja, sistemas de organização e planejamento que dirigem as formas de abordagem quanto ao acesso às informações, mobilidade social, oferta de mão de obra e cooperação empresarial. As vantagens citadas como externalidades podem ser criadas, mobilizadas e mantidas em contextos territoriais locais de arranjos sistemas produtivos de micro, pequenas e médias empresas (COSTA, 2001; PIRES; FUINI et al, 2011).

Santos; Diniz; Barbosa (2004) exploram as vantagens competitivas locais estáticas (terras agrícolas, logística de transportes, reservas minerais acessíveis, mão de obra barata, incentivos fiscais) e retroalimentáveis (externalidades setoriais e multisetoriais e economias de escala e escopo). As externalidades setoriais/multisetoriais estão associadas aos ganhos de logística e acesso a serviços especializados.

As principais capacidades competitivas locais dos APL mais desenvolvidos são relacionadas basicamente com um ambiente local mais propício para a difusão de conhecimento, a facilidade de acesso a ativos e serviços complementares, ou especialmente propício à cooperação multilateral entre as firmas, instituições e poder público (SANTOS; DINIZ; BARBOSA, 2004:33).

Dois outras particularidades da discussão sobre Sial em relação à APL para o Brasil se colocam em torno de dois aspectos centrais: a construção de projetos de busca por certificação e indicação de origem e procedência de produtos, e a concentração dos casos identificados e estudados nos estados da região Sul do país.

O primeiro elemento diz respeito à busca por certificados e selos de identificação da produção quanto à origem e qualidade. Nesse aspecto, Pecqueur (2009) destaca que esse tipo de diferencial produtivo é mais duradouro, pois envolve iniciativas de inovação social e especificação de recursos, trazendo mudanças não somente nos processos produtivos, mas também em comportamentos, valores, formas de cooperação etc.

O segundo elemento apontado decorre da formação socioespacial singular da região Sul do país que favoreceu o desenvolvimento da agricultura familiar através da colonização europeia, definindo também o tipo de produto instalado nas regiões (uva, morango, maçã), além do próprio contexto cultural e histórico de iniciativas para o cooperativismo e associativismo na construção de projetos de desenvolvimento. Trata-se, também, de um recorte geográfico do Brasil que já de longa data contempla iniciativas e demandas favoráveis ao regionalismo e à descentralização político-administrativa, com iniciativas de participação política que perpassaram os anos 1990 e 2000 (orçamento participativo; conselhos regionais de desenvolvimento).

Nesse sentido, a ideia de Sial não é totalmente inovadora, do ponto de vista teórico, pois boa parte de seus elementos explicativos já tinham sido reconhecidos em outros conceitos anteriores. O conceito traz um aprimoramento de outras concepções referentes às aglomerações produtivas territorializadas, sobretudo naquilo que tange à sua segmentação em termos de cadeia produtiva e produto (agricultura) e o viés fortemente cultural e institucional que fundamenta sua definição.

No entanto expõem, como outros conceitos e modelos do tipo APL, todas as fragilidades de estratégias de desenvolvimento pautadas fortemente na escala local, sobretudo quanto às limitações financeiras, tecnológicas, de infraestrutura, de acesso a mercado e institucionais que pequenas empresas agrícolas enfrentam em concorrência com os mercados nacionais e globais de alimentos.

Considerações finais

Esse artigo explorou dois conceitos de forte vinculação acadêmica e política na última década e que expõem o debate recente sobre a emergência de especializações regionais de produção, desigualmente desenvolvidas em termos tecnológicos, sociais e institucionais, no contexto da globalização das finanças, da produção e dos mercados.

De modo que a discussão sobre Arranjos Produtivos Locais e Sistemas Agroalimentares Localizados aparece em um cenário de criação intelectual que remete ao quadro de instalação socioespacial de diversos projetos e iniciativas de desenvolvimento regional e local que, posteriormente teorizadas, apareceram com força nos estudos sobre as economias dos territórios nos anos 1990 e 2000. Inicialmente alocados no cenário europeu e estadunidense, os estudos sobre distritos industriais italianos, *clusters*, sistemas de produção localizados, tecnopolos e outros meios inovadores tornaram-se modelos endossados por órgãos de apoio e planejamento, sendo replicados em países periféricos.

Assim, chegaram ao Brasil, em fins dos anos 1990 e início dos 2000, muitas dessas teorias que, submetidas a adaptações e aproximações com as condições territoriais do país, deram origem a novas concepções. A discussão sobre APL passou por um período de intensos estudos de caso aplicados na década passada e que suscitaram questionamentos sobre a validade das teorias exógenas e as especificidades de constructos teóricos sobre aglomerações produtivas territorializadas para situações regionais de precariedade em suas bases econômicas e socioinstitucionais. Além disso, o campo das políticas de fomento e desenvolvimento também fez a ferramenta ser testada no campo prático e, tais iniciativas apresentaram as potencialidades e fragilidades de metodologias de APL quando utilizadas como políticas para apoio aos pequenos negócios.

A abordagem sobre Sial, de origem francesa, também tem sido evidenciada em especificidades territoriais do segmento agroalimentar brasileiro, através de variados estudos. No campo conceitual segue-se, ainda, as principais recomendações dos estudos sobre o tema na França, adaptando-se alguns dos postulados aos casos analisados, atitude que expõe as possibilidades analíticas e as limitações da replicação do modelo. No entanto, a concepção de Sial ainda não passou pelo crivo de políticas públicas de desenvolvimento regional/local no país, não sendo possível retroalimentar a teoria com exemplos de estudos de casos bem ou malsucedidos. A discussão ainda caminha no campo das possibilidades e de alguns usos referenciais por instituições e órgãos de fomento e pesquisa.

Posto isso, as aproximações entre APL e Sial revelam diferenças e semelhanças identificadas em três campos principais:

- a. **Da teoria:** observando as influências conceituais (distritos industriais, *clusters*, sistemas produtivos locais, agroindústrias rurais) e os elementos explicativos que sugerem que a discussão sobre APL aparece no Brasil previamente à de Sial e se coloca como instrumento mais amplo de entendimento e de política e planejamento sobre a organização espacial das indústrias e atividades agrícolas;
- b. **Da política:** considerando a perspectiva aplicada de se buscar, mediante as variáveis-chave do conceito, a construção de modelos e metodologias para aplicação em contextos territoriais variados, a abordagem sobre APL se coloca em vários estados brasileiros da federação, com recursos aplicados em projetos para o desenvolvimento de pequenas empresas e mercados de trabalho localizados. O Sial é reconhecido como ferramenta passível de ser utilizada em abordagens mais precisas para atividades agroindustriais em ambientes rurais e periurbanos, mas ainda não utilizadas em ampla escala em documentos e iniciativas oficiais;
- c. **Dos processos territoriais:** nesse campo empírico, estudos revelaram a possibilidade de se compreender a realidade socioeconômica e espacial de aglomerações produtivas, tanto no formato de APL, quanto no de Sial. Esses processos apresentaram importantes diferenciações quanto às condições regionais de desenvolvimento e inserção na divisão territorial do trabalho que devem ser consideradas em possíveis comparações e generalizações com uso de modelos explicativos.

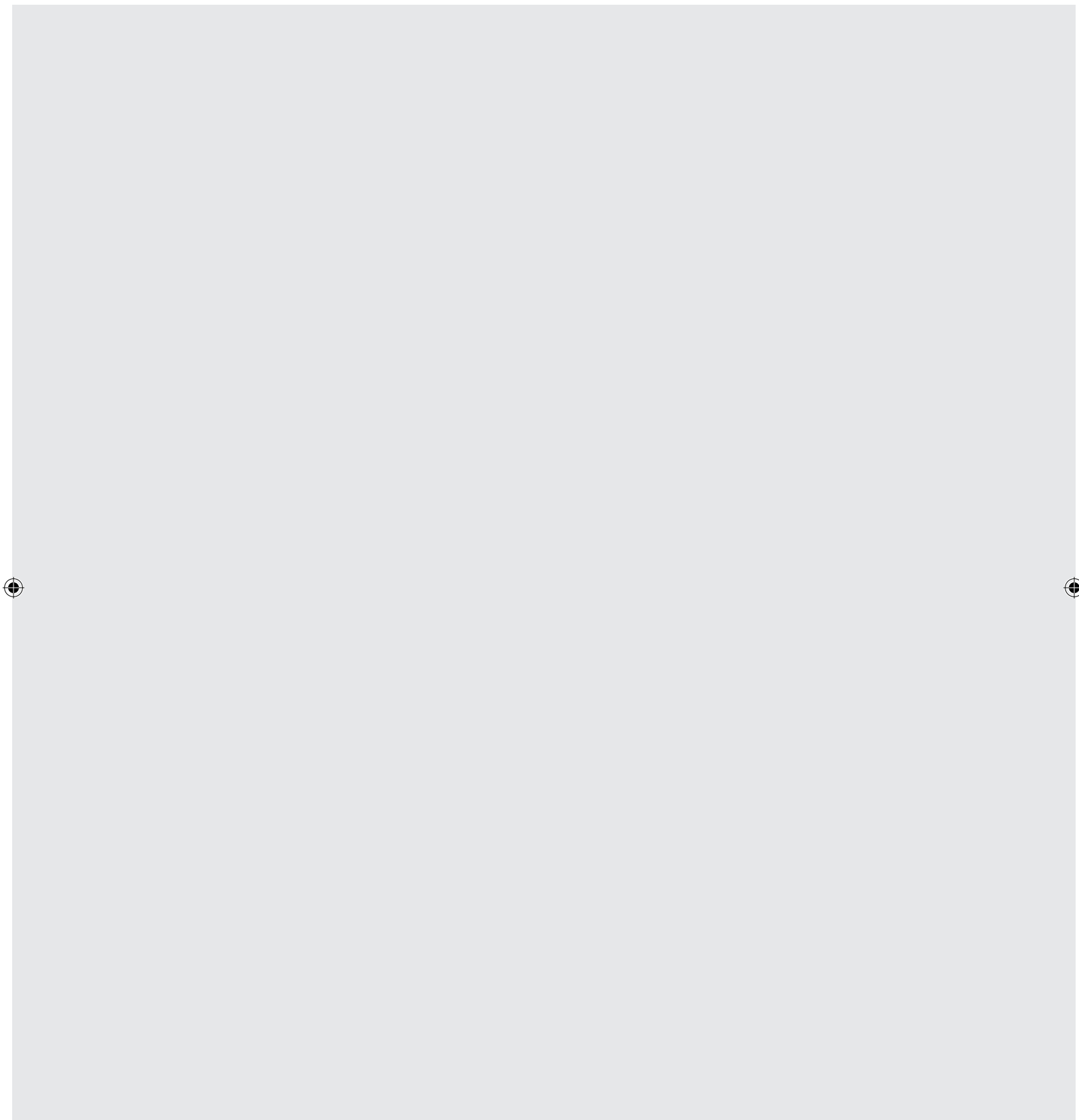
Dessa forma, concluímos que a discussão sobre APL e Sial, em perspectiva comparativa, revela diferentes formatos de especialização e desenvolvimento regional que se manifestam na economia global, mas cujos resultados em termos de benefícios à produção, ao mercado de trabalho e às comunidades locais depende das iniciativas do Estado, como instância escalar e de regulamentação, no sentido de capacitar os pequenos negócios locais e planejar o quadro de ações, incentivos e redistribuições no sentido de não agravar o histórico quadro de profundas disparidades regionais do Brasil.

§

Referências bibliográficas

- AMBROSINI, L. B.; FILIPPI, E. E.; MIGUEL, L. A. *Sial: Análise da produção agroalimentar a partir de um aporte territorialista e multidisciplinar*. IDEAS, Rio de Janeiro/RJ, UFRRJ, Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, v. 2, n.1, pp. 6-31, jan./jul. de 2008.
- BECATTINI, G. O Distrito Marshalliano: Uma noção socioeconômica. In: BENKO, G.; LIPIETZ, A (org.), *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras-Portugal: Celta Editora, 1994, pp. 45-58.
- BECATTINI, G. Os distritos industriais na Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P., *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: O caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A/Sebrae, 2002, 2ª. Edição.
- BENKO, G. A recomposição dos espaços. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local - Interações*, Universidade Católica Dom Bosco/MS, v. 1, n. 2, pp. 7-12, março de 2001.
- BENKO, G.; PECQUEUR, B. *Os recursos de territórios e os territórios de recursos*. Geosul, Florianópolis, UFSC/Programa de Pós-graduação em Geografia, v. 16, n. 32, pp. 31-50, jul./dez. 2001.
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. da; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In: DINIZ, Clélio.C.; CROCCO, Marco A.. (org.), *Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- CACCIA, G. Modelos empresariais e figuras do trabalho no nordeste da Itália. In: COCCO, G.; URANI, A.; GALVÃO, A. P., *Empresários e empregos nos novos territórios produtivos: O caso da Terceira Itália*. Rio de Janeiro: DP&A/Sebrae, 2002, pp. 239-252, 2ª. Edição.
- CASSIOLATO, J. E.; LASTRES, H. M. M. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L., *Pequena empresa: Cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- CASSIOLATO, J. E.; SZAPIRO, M. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. In: LASTRES, Helena M. M.; CASSIOLATO, José E.; MACIEL, Maria L., *Pequena empresa: Cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- CICCOLELLA, P. J. Reestruturación del capitalismo global, competitividad y nuevas tendencias de desarrollo territorial. Cuadernos de clase *Desarrollo regional y planificación del territorio*, Universidade de Manizales/Colômbia, v. 2, n. 2, pp. 120-139, 2010.
- COSTA, M. L. As Pequenas e Médias Empresas no Desenvolvimento Local: Conceitos e Experiências. In: GUIMARÃES, N. A. e MARTIN, S. (org.), *Competitividade e Desenvolvimento: Atores e Instituições Locais*. São Paulo: Ed. SENAC/SP, 2001, p. 109-126.
- CREVOISIER, O. A abordagem dos meios inovadores: Avanços e perspectivas. *Interações-Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, Campo Grande/MS, UCDB/Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento regional, v.4, n.7, pp. 15-26, set. 2006.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. SP: Loyola, 1989.
- FUINI, L. L. *Manifestações da Governança Territorial no Brasil: uma análise do Circuito das Águas Paulista e do Circuito das Malhas do Sul de Minas Gerais*. Tese (Doutorado em Geografia), Programa de Pós-graduação em Geografia, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho- UNESP, Campus de Rio Claro, 2010, 198 f.
- GARCEZ, C. M. D. Sistemas locais de inovação na economia do aprendizado: Uma abordagem conceitual. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n.14, pp. 351-386, dez. 2000.
- LINS, H. N. Sistemas agroalimentares localizados: Possível “chave-de-leitura” sobre a maricultura de Santa Catarina. *Revista de Sociologia e Economia Rural*, Brasília/DF, Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia rural, v. 44, n. 2 pp. 310-313, abr./jun. 2006.
- LIPIETZ, A.; LEBORGNE, D. O pós-fordismo e seu espaço. Espaço e Debates, *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, São Paulo, v. 3, n. 25, 1988.
- MACHADO CARTAGENA, A. *Agroindustria y Desarrollo Rural*. Ecoe Ediciones: Bogotá, 1997.
- MALAFIA, G. C.; CAMARGO, M. E.; AZEVEDO, D. B.; SANHUEZA, Rosa M. B. *Desafios para a articulação de um sistema agroalimentar local no agronegócio brasileiro da maçã: O caso da região dos Campos de Cima da Serra*. RACE, Joaçaba/SC, Unoesc/Mestrado em Administração, v. 8, n. 1, pp. 113-134, jan./jun. 2009.
- MALAFIA, G. C.; BARCELOS, J. O. J. Sistemas Agroalimentares Locais e a visão baseada em recursos: Construindo vantagens competitivas para a carne bovina gaúcha. *Revista de Economia e Agronegócio*, Viçosa/MG, UFV/Departamento de Economia rural, v.5, n.1, 2007.
- PECQUEUR, B. *A guinada territorial da economia global*. Política e Sociedade, Florianópolis, UFSC/Programa de Pós-graduação em Sociologia política, n. 14, pp. 79-105, abril de 2009.
- PECQUEUR, B. *O desenvolvimento territorial: Uma nova abordagem para os processos de desenvolvimento para as economias do Sul*. Raízes, Campina Grande/PB, UFPB, Programa de Pós-graduação em Ciências sociais, v. 24, n. 1/2, pp. 10-22, jan./dez. de 2005.
- PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. *Governança territorial: Conceito, fatos e modalidades*. Rio Claro: Unesp-IGCE-Programa de pós-graduação em Geografia, 2011.
- PORTER, M. *Competição: Estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 1999.
- REQUIER-DESJARDINS, D.; BOUCHER, F.; CERDAN, C. Globalization, competitive advantages and the evolution of production systems: rural food processing and localised agri-food systems in Latin- American countries. *Entrepreneurship e Regional Development Review*, v. 15, n. 1, Taylor & Francis, London, UK, 2003.
- SANTOS, G. A. G.; DINIZ, E. J.; BARBOSA, E. K. Aglomerações, Arranjos Produtivos Locais e Vantagens Competitivas Locacionais. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.11, n. 22, pp. 151-179, 2004.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço: Técnica e tempo, Razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI*. 13ª. edição, Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2010.
- SPECHT, S.; RUCKERT, A. A. *Sistema agroalimentar local: Uma abordagem para a análise da produção de morangos no Vale do Cai/RS*. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia rural, Anais do evento, Rio Branco/AC, julho de 2008. Disponível em: < <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/656.pdf>>. Acesso em março de 2013.
- STORPER, M.; HARRISON, B. Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos Sistemas Produtivos Industriais e seus novos modos de Governança nos anos 90. In: BENKO, Georges e LIPIETZ, Alain (org.), *As Regiões Ganadoras. Distritos e Redes: Os novos paradigmas da Geografia Econômica*. Oeiras: Celta Editora, 1994, pp. 171-188.
- STORPER, M. Territorialização numa Economia Global: potencialidades de desenvolvimento tecnológico, comercial e regional em economias subdesenvolvidas. In LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M.; NABUCO, M. R. (org.). *Integração, Região e Regionalismo*. São Paulo, Bertrand Brasil, 1993.
- VERDI, A. R.; PIRES, E. L. S. *As dinâmicas territoriais locais na globalização: Aspectos conceituais e metodológicos*. Geosul, Florianópolis, UFSC/Programa de Pós-graduação em Geografia, v. 23, n. 46, pp. 33-53, jul./dez. 2008.

Recebido em 29/05/13
e aceito em 15/10/13



Fabiana Araujo Diniz |

Novos investimentos no Maranhão: um cenário desenvolvimentista?

RESUMO

Este artigo se propõe analisar o atual desenvolvimento econômico do estado do Maranhão, com as novas promessas de investimentos que ocorrerão entre os anos de 2010 e 2016. Para tanto é necessário resgatar o pensamento de Celso Furtado sobre desenvolvimento e planejamento regional. Esta abordagem permitirá visualizar o atual estágio econômico e social do Nordeste e do estado do Maranhão, com seus entraves e possíveis avanços, inseridos em uma perspectiva desenvolvimentista.

Palavras-chave

Maranhão, Nordeste, novos investimentos, “novo desenvolvimentismo”.

ABSTRACT

This article looks at the present-day economic development of the state of Maranhão, in the Northeast of Brazil, with all the new investment that has been promised for the region for the period from 2010 to 2016. To this end, the article has necessarily resorted to the ideas put forward by Celso Furtado relating to development and regional planning. This approach provides a view of the existing economic and social status of the Northeast region of Brazil, and of the state of Maranhão in particular, with all their bottlenecks and all their achievements, all from a developmentalist point of view.

Keywords

Maranhão; the Northeast; new investments; “new developmentalism”.

1. Introdução

De 1930 até meados dos anos 80 foi justamente a concentração industrial brasileira na região Sudeste que proporcionou à região Nordeste um dos principais entraves para seu desenvolvimento, gerando, com esse fluxo de capitais para o eixo Rio-São Paulo, grandes desigualdades econômicas e sociais. Neste período observou-se no modelo nacional desenvolvimentista, que o foco era consolidar o processo de industrialização, o Estado com o papel de promover o desenvolvimento, mas não de transformar as relações da sociedade e muito menos de reduzir as desigualdades regionais.

O Brasil do século XX foi desenvolvimentista, mas também um grande agente da concentração regional e da renda. Nesse período, não houve um Estado do bem-estar comum propriamente dito, enquanto as desigualdades regionais, econômicas e sociais só se acentuaram.

Agora, no século XXI, o Brasil ensaia novamente um modelo desenvolvimentista, principalmente com os últimos avanços que surgiram a partir de investimentos em setores importantes da indústria e da sociedade. Observa-se que entre os anos 2003-2010, o Estado recupera a função de planejamento estatal e sua ação coletiva, que se traduz na possibilidade de um “novo desenvolvimentismo”, mesmo que ainda haja continuidade das políticas ortodoxas, de cunho neoliberal (metas de inflação, taxa de câmbio flexível e valorizada, superávit primário) ¹.

A análise do desenvolvimento econômico e social no Brasil deve ter como base estrutural uma relação entre o Estado e o desenvolvimento, em que participação ativa do Estado (Estado-nação) é premissa para o desenvolvimento econômico. Para a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), o caso brasileiro é considerado um dos mais bem-sucedidos projetos latino-americano de desenvolvimento nacional. No período de 1930 a 1960, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social, com taxas elevadas de crescimento econômico. O Brasil alterou sua estrutura econômica por meio do pensamento desenvolvimentista saindo de uma base agrário-exportadora para uma base urbano-industrial.

A partir dos anos 70, com o avanço das reformas neoliberais orientado para o mercado e Estado mínimo, se instalou no Brasil uma crise econômica (baixo crescimento econômico, elevado desemprego, aumento da inflação). Na década de 1980, o receituário da ortodoxia convencional e as reformas institucionais neoliberais, levaram o Brasil ao auge da crise da dívida com altas

1. Para Gonçalves (2011), no governo Lula (2003-2010) houve mais continuidade das políticas ortodoxas do que ruptura destas políticas neoliberais. Pois os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos, desindustrialização, reprimarização das exportações, desnacionalização e dominação financeira sobre a esfera produtiva (Nacional-desenvolvimentismo às avessas).

taxas de inflação. Historicamente a participação do Estado no Brasil se tornou um desafio na década de 1990 e se constatou que estas reformas eram inviáveis e que era urgente a reforma ou reconstrução do Estado no sentido de ampliar a função do Estado em garantir os direitos sociais e promover a competitividade do seu país.

O próprio fracasso das políticas neoliberais foi um impulso para renascer o “novo desenvolvimentismo”, mas agora como uma estratégia nacional de desenvolvimento (processo histórico de acumulação e aumento de produtividade), reforçando a ideia de Estado-nação e objetivando principalmente a rejeição das reformas ditada pelos países ricos de cunho neoliberal (ortodoxia convencional) que tornava o Brasil em uma situação de dependência (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Bielschowsky (2012), Fagnani (2013), Fonseca, Cunha e Bichara (2012) relatam que o desempenho recente da economia brasileira (governos Lula e Dilma), com a presença da integração do crescimento econômico e social, se aproxima de uma nova fase desenvolvimentista. Para os autores ensaia-se uma nova estratégia de desenvolvimento, mesmo que ainda não sejam satisfatórias.

Fundamentada na teoria macroeconômica keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, a estratégia central do “novo desenvolvimentismo” é possibilitar aos países em desenvolvimento exportarem manufaturados ou produtos primários com alto valor agregado. Para tanto deverá se manter a estabilidade macroeconômica, reformar para fortalecer o mercado e o Estado (ter uma política industrial) e promover a poupança interna, os investimentos e a inovação. No campo social, deve-se revigorar o pensamento de Celso Furtado, sobretudo no que se refere à eliminação da concentração de renda e consumo, que são marcas do subdesenvolvimento brasileiro, criando um mercado interno forte com maior equidade de consumo e renda.

Nesta perspectiva, a região Nordeste nos anos 2000 também se modificou, verificando-se uma sensível melhora em termos econômicos e sociais, retirando do cenário econômico, progressivamente, a imagem de que o Nordeste é um apêndice incômodo ao desenvolvimento nacional. É certo que a mudança histórica do papel do Estado na economia brasileira do século XXI (anos 2000), com a aplicação de um “novo desenvolvimentismo”, vem proporcionando melhorias e redução das desigualdades, entretanto há ainda um longo caminho a se percorrer. As novas políticas nacionais deveriam dar mais atenção às políticas de desenvolvimento regionais, sobretudo na região Nordeste.

O Maranhão também acompanha este estágio. Considerado um dos estados mais pobres da federação, com os índices mais baixos de desenvolvimento, ensaia seu crescimento econômico e social a partir das perspectivas de novos investimentos que devem ser aplicados no período de 2010 a 2016. Esses novos investimentos compreendem o complexo mínero-metalúrgico (na

região oeste — Açailândia, Imperatriz e Santa Inês), o Agronegócio (na região sul — Balsas e Riachão) e as Indústrias de Alumínio, minério de ferro e de petróleo (na região norte, em torno de São Luís).

Depois de explicitar em linhas gerais a questão do desenvolvimento nacional, este artigo objetiva investigar — via pensamento “novo desenvolvimentista” e políticas regionais para o Nordeste propostas por Celso Furtado, que também influenciam sobremaneira este novo pensamento de desenvolvimento brasileiro² —, se o que está acontecendo no Brasil e no Maranhão é uma nova fase desenvolvimentista. E, a partir desta análise, perceber os limites teóricos e práticos desse novo pensamento, e, sobretudo, como objetivo maior, verificar os possíveis entraves e avanços da economia maranhense diante dessa nova fase da economia brasileira.

Este artigo, além da introdução e conclusão, terá três seções: na segunda se propõe a resgatar o pensamento de Celso Furtado sobre as políticas de desenvolvimento para o Nordeste. Nas seções três e quatro — e este será o objetivo maior do texto apresentado — trataremos do desenvolvimento econômico e social do Maranhão dentro de uma perspectiva histórica (Formação Econômica e Social do Maranhão), e também no período atual com o advento dos novos investimentos públicos e privados. Para tanto, foi realizada uma atualização de dados sobre os investimentos que realmente estão sendo aplicados, sobre o produto interno bruto local e indicadores sociais. Além disso, será realizada uma análise para verificar se os investimentos em curso no estado do Maranhão representam um modelo “novo desenvolvimentista”.

2. Desenvolvimento regional: uma política desenvolvimentista para o Nordeste

A preocupação com um projeto para o Brasil, uma estratégia de desenvolvimento nacional, está presente em toda obra de Celso Furtado e o desenvolvimento econômico do Nordeste esteve no cerne dos seus trabalhos como parte integrante deste projeto nacional. Este desenvolvimento pode ser retratado em duas análises históricas e marcantes no desenvolvimento econômico do Nordeste. No primeiro momento, caracterizado pelo sentimento nacional-desenvolvimentista do período JK, com o seu Plano de Metas, o Brasil tentava construir uma identidade nacional através da produção de bens duráveis impulsionados pela indústria automobilística. Neste mesmo período o próprio Celso Furtado coordenou o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). O economista vislumbrava uma política desenvolvimentista para o Nordeste com atuação forte do Estado no que diz respeito aos investimentos, e justamente neste anseio foi criada a Superintendência do

2. BIELSCHOWSKY, Ricardo (UFRJ/Cepal), CARNEIRO, Ricardo (Unicamp, hoje no Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID), BIANCARELLI, André (Unicamp) dentre outros, são social-desenvolvimentistas e em seus trabalhos revigoram o pensamento de Celso Furtado sobre a questão do desenvolvimento econômico nacional.

Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que tinha como principais objetivos alavancar ações socioeconômicas para a região e, sobretudo, fazer frente ao grande problema da seca que, para ele, tinha sua raiz na organização socioeconômica estruturada no semiárido, e não na seca em si.

No segundo momento o Brasil foi marcado pela crise da dívida externa (anos 1980), subordinando nossa economia ao capital estrangeiro e reduzindo drasticamente nossa capacidade de união, o que só acentuou ainda mais as desigualdades regionais.

A partir destas duas vivências históricas brasileiras, Celso Furtado escreveu uma obra muito cara para o planejamento regional do Brasil: *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. A ideia central desta obra nos orienta para que as políticas voltadas ao desenvolvimento das economias nacional e regional devam estar imbricadas e andar juntas. “Não é possível entender nem o Nordeste nem o Brasil sem levar em conta que o primeiro sintetiza as contradições do segundo, em grau elevadamente dramático” (FURTADO, 1981:13). Esse trabalho teve como premissa o desenvolvimento nacional, partindo da redução das desigualdades regionais, o que abrange diretamente a região Nordeste. Ou seja, o fim dos exclusivismos regionais devia ser o primeiro passo para uma proposta de desenvolvimento econômico, pois o Nordeste não pode ser considerado somente como um apêndice do desenvolvimento brasileiro. A industrialização nordestina não pode ser um prolongamento do desenvolvimento industrial do Centro-Sul.

As disparidades regionais são permeadas por dessimetrias entre duas regiões: Centro-Sul e Nordeste, tendo com fator principal a concentração de renda (concentração de gastos em consumo) que possui projeções no setor agropecuário, por exemplo, estando à margem do processo de integração nacional. Havendo níveis de produtividade entre estas duas regiões, o setor agrícola acumula atraso, declinando sua produtividade tanto com respeito ao setor industrial como relativamente à agricultura de exportação e pecuária (FURTADO, 1981).

Em suma, na obra acima citada, a relação entre as duas regiões se desenvolve de forma a acentuar a dependência do Nordeste, pois o mercado nordestino vem funcionando como um complemento do mercado Centro-Sul e os investimentos industriais são subordinados à lógica da economia Centro-Sul, sobrando para a região nordeste uma herança pobre e subdesenvolvida. O que devia ser percebido com urgência é que o atraso da região Nordeste dificulta o desenvolvimento econômico em âmbito nacional, pois gera desigualdades e assimetrias econômicas e sociais.

Investimentos e recursos substanciais para a região por pelo menos um decênio, introdução de modificações estruturais que venham a produzir melhorias sensíveis nas condições de vida e na capacidade de iniciativa da massa trabalhadora e aumentar de forma substancial a participação do

Nordeste na atividade industrial do país são os três eixos de ação que podem transformar o Nordeste (FURTADO, 1981). Estes três planos devem agir conjuntamente, um complementando o outro, simultaneamente.

Furtado (1984:22, grifo nosso) sentencia que:

No caso brasileiro e, mais particularmente, no nordestino, a **estrutura agrária** é o principal fator causador da extremada concentração de renda no conjunto da economia. Não tanto porque a renda seja mais concentrada no setor agrícola do que no conjunto das atividades produtivas. Mas pelo fato de que, não havendo no campo nenhuma possibilidade de melhora das condições de vida para a massa trabalhadora, a população rural tende a se deslocar para as zonas urbanas, congestionando nestas a oferta de mão de obra não especializada. A sobreurbanização que se observa no Nordeste é uma das consequências negativas de sua atual estrutura agrária.

A melhora das condições da massa trabalhadora, parte primeiramente de modificar a estrutura agrária, ou seja, incorporar a classe rural no processo de desenvolvimento. Os minifúndios e os latifúndios e sua estrutura dominante e exploradora são raízes históricas que devem ser arrancadas em prol do crescimento do homem do campo, utilizando sua capacidade de trabalho e, a partir deste processo, seja possível a ele absorver novas técnicas e se capitalizar. “O homem do campo como ator político ativo e não apenas como força de trabalho” (FURTADO, 1981:17).

É importante perceber o aspecto histórico-estrutural da formação do desenvolvimento do Nordeste. O caráter inicial da colonização do Brasil contribuiu para as desigualdades no Nordeste, principalmente na questão fundiária, dado à produção de *commodities* para exportação em grandes latifúndios.

Furtado (1984:27, grifo nosso) alerta também:

Não basta modificar a estrutura agrária; também é indispensável **redirecionar o processo de industrialização** (...) maior integração da industrial regional e vinculá-la progressivamente ao mercado local. Isto exige que se estabeleça um regime de reserva de mercado para as indústrias que se localizem na região e adotem opções tecnológicas compatíveis com uma ampla criação de emprego. Indústrias com uma orientação tecnológica também poderão localizar-se na região, mas não há razão para que se beneficiem de estímulos oficiais. O sistema de subsídios deverá ser posto a serviço do desenvolvimento do mercado local e da homogeneização social.

O aumento da participação da indústria nordestina no Brasil poderá gerar as condições para a redução do estilo centralizador da indústria nacional (Centro-Sul), sobretudo com a diversificação da indústria e o aumento da participação do Nordeste na atividade manufatureira. Para atuar nos desníveis

regionais de desenvolvimento é necessária uma planificação das dimensões continentais do país orientada para a localização de atividades industriais. Essa descentralização poderá favorecer os grupos nacionais e reduzir a participação das indústrias estrangeiras.

No século XX, o desenvolvimento foi determinado por uma herança desenvolvimentista e conservadora, entre 1920-1980, em que se acentuaram as desigualdades sociais e regionais, que são aspectos históricos intrincados na realidade brasileira. Para Bacelar (2003:1),

(...) o que caracterizava o Estado brasileiro neste período (1920-1980) era o seu caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário. Não era um Estado de Bem-Estar Social. O Estado conservador que logrou promover transformações fantásticas sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo.

Nos anos 2000, as ideias de Celso Furtado para o desenvolvimento do Nordeste seguem vivas, e neste novo cenário em que o desenvolvimentismo aparece como o “novo desenvolvimentismo”, é importante colocar o desenvolvimento da região Nordeste como parte integrante das estratégias nacionais de desenvolvimento, apontando avanços e entraves, sobretudo por se tratar da região tão pouco desenvolvida. Ou melhor, se faz necessário resgatar o sonho de Celso Furtado de trazer o Estado desenvolvimentista para o Nordeste. É urgente a formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional inserida no âmbito do novo desenvolvimentismo, no sentido de aproveitar a presença ativa e articulada do Estado. É fundamental para a integração das diversas regiões do país. Ou melhor, é tarefa do Estado subordinar à dinâmica econômica regional a consolidação da integração nacional, principalmente no sentido de aumentar a participação da região Nordeste na produção industrial através da desconcentração da dinâmica territorial do país.

O combate das desigualdades sociais deve acontecer em nível nacional, mas também de forma inter-regional. Os programas sociais do governo federal, como: Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida (retomada da construção civil), Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e recriação da SUDENE, aplicados desde 2003, têm impactado de forma positiva na redução das desigualdades, porém ainda é muito pouco diante da grande demanda da região Nordeste. Dados das contas regionais do IBGE (2010) apontam que a região Nordeste, em 2009, atingiu a maior participação da série desde 2002, 13,5%, mesmo que o crescimento ainda seja quase o mesmo dos anos anteriores, mantendo-a no mesmo patamar em 2010, como segue na tabela abaixo:

Tabela 1: Participação percentual das grandes regiões no Produto Interno Bruto – 2002 a 2010

GRANDES REGIÕES	Participação percentual no Produto Interno Bruto (%)								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Norte	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	5,0	5,1	5,0	5,3
Nordeste	13,0	12,8	12,7	13,1	13,1	13,1	13,1	13,5	13,5
Sudeste	56,7	55,8	55,8	56,8	56,4	56,0	56,0	55,3	55,4
Sul	16,9	17,7	16,6	16,3	16,6	16,6	16,6	16,5	16,5
Centro-oeste	8,8	9,0	9,1	8,9	8,7	8,9	9,2	9,6	9,3

Fonte: IBGE, Contas Nacionais 2010.

O PIB *per capita* da região Nordeste em 2009 atingiu a maior participação da série desde 2002, como segue na Tabela 2:

Tabela 2: PIB estadual *per capita* - R\$ (mil)

REGIÃO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Região Centro-oeste	8,77	8,93	9,35	9,20	9,23	10,21	10,55	10,80
Região Norte	4,19	4,22	4,51	4,56	4,74	5,23	5,29	5,13
Região Nordeste	3,23	3,18	3,31	3,47	3,58	3,86	3,88	3,94
Região Sul	7,98	8,35	8,56	8,32	8,40	9,48	9,45	9,33
Região Sudeste	9,25	9,07	9,46	9,75	10,04	11,03	10,96	10,70

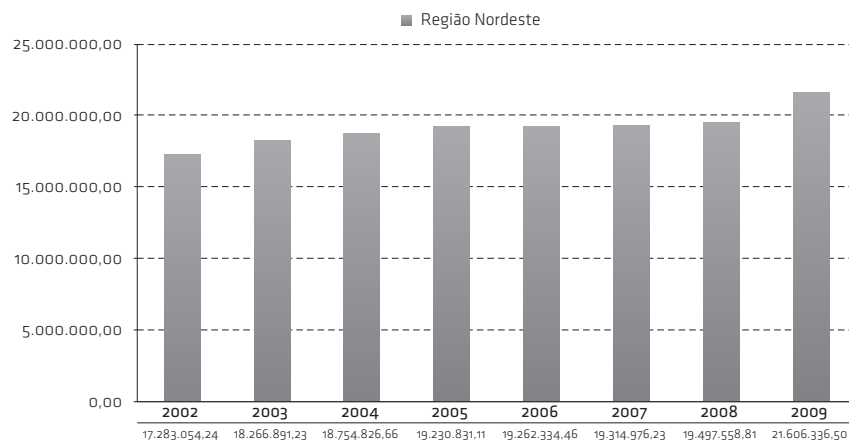
Fonte: IBGE, organizado por IPEADATA.

No recente seminário do BNDES sobre o Nordeste, Bacelar (2013) traça as tendências recentes e novas perspectivas para a região Nordeste. Nesse trabalho verificam-se mudanças no ritmo e no padrão de crescimento econômico e alterações no quadro social na região Nordeste.

Melhorias da renda, na taxa de crescimento do PIB, atração de investimentos públicos e na infraestrutura (PAC), crescimento do emprego formal na construção civil e maior participação da indústria de transformação no Nordeste, são reflexos da mudança do padrão de crescimento do Brasil (BACELAR, 2013).

Os investimentos tendem a mudar o perfil produtivo com maior peso da indústria e novos setores. O Gráfico 1, a seguir, demonstra um crescimento significativo na indústria de transformação na região Nordeste.

Gráfico 1: PIB estadual - indústria - transformação - valor adicionado - preços básicos - R\$ (mil) - 2002 a 2009



Fonte: IBGE, organizado por IPEADATA.

No âmbito social, seguindo o pensamento de Celso Furtado da eliminação da concentração de renda e consumo, e também da proposta “novo-desenvolvimentista”, Bacelar (2013) fez uma análise comparando o Nordeste com o restante do país, com redução da pobreza e desigualdades em todas as regiões, e constatou: aumento nos rendimentos médios; queda da mortalidade de um modo geral; melhoria da escolaridade média e diminuição da taxa de analfabetismo.

É importante verificar que no estudo realizado por Bacelar (2013), a autora observa algumas mudanças importantes na base produtiva nordestina, sobretudo com a formação de um novo perfil industrial, novos nichos de mercado, expansão dos serviços públicos, o avanço de segmentos ligados ao consumo popular, a presença da energia eólica como matriz energética, além da abrangente integração na moderna logística da rede agrária do país (cerrados do NE), acompanhada pelo crescimento das APL e pequenos e micro empreendimentos.

O discurso e imagem do Nordeste se alteram: do “nordeste coitadinho” para o nordeste de potenciais em busca de novos investimentos, o Brasil revisita o Nordeste (reduz visão de “região problema” e é visto como região em desenvolvimento) (BACELAR, 2013). Entretanto, é necessário analisar os possíveis entraves. O primeiro, de ordem nacional, constata que a economia brasileira vem desacelerando com a redução do PIB, problema agravado pela redução do nível de investimentos e consumo. Além deste cenário da conjuntura brasileira, na região Nordeste os principais entraves estão ligados à crise federativa (redefinição do Fundo de Participação dos Estados — FPE — e reformulação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS), à reconcentração produtiva (regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste), ao baixo investimento em infraestrutura (rodovias e ferrovias), à modesta presença de atividades tecnológicas e aos pequenos gastos em ciência e tecnologia, assinala Bacelar (2013).

Diante deste estudo, o que se deve retomar de forma imediata é a realização de políticas regionais inseridas nas políticas nacionais de desenvolvimento, atendendo à matriz teórica do pensamento de Celso Furtado e aos anseios do “novo desenvolvimentismo”, crescimento econômico e maior justiça social. O desenvolvimento de um projeto nacional é requisito principal, pois não é possível pensar o Nordeste, sem pensar o Brasil, tampouco pensar o Brasil sem o Nordeste.

Seguindo a leitura de Celso Furtado sobre a interpretação da questão regional para superação das desigualdades, devemos realizar uma análise que parta primeiramente das especificidades de cada região e, sobretudo, enfatizar um processo mais amplo, para além da questão econômica, e que responda com clareza às lacunas sociais. Tomando como referência essas análises, abordaremos na seção seguinte a Formação Econômica e Social do Maranhão, para que não se produzam mudanças repentinas em dados sociais, sem uma prévia consulta histórica.

3. A Formação Econômica e Social do Maranhão: enfoque histórico-estrutural

Depois de resgatar o pensamento de Celso Furtado, sobretudo no sentido de recuperar o Estado desenvolvimentista para o Brasil e para o Nordeste, voltemos para o objetivo maior do trabalho que é analisar as recentes mutações econômicas e sociais do Maranhão. A identificação das particularidades partirá da análise do processo histórico e estrutural da Formação Econômica e Social Maranhense, que pode ser entendida por quatro fases distintas.

A primeira fase é caracterizada pela integração do modelo primário exportador (1755-1889) com o sistema colonial português, através da Companhia do Grão-Pará e do Maranhão, superando um século de atraso nas exportações de algodão, arroz, couro e açúcar para a Europa. De acordo com Furtado (2001), nesse período a economia maranhense se integrou à economia açucareira que já existia em outros pontos do Nordeste. Este momento só foi possível devido ao aquecimento momentâneo das exportações de algodão e arroz para os Estados Unidos.

No século XIX, a economia maranhense foi marcada pelo avanço das *plantations* (sistema agrícola baseado na monocultura de exportação, com latifúndios e mão de obra escrava) de algodão e cana-de-açúcar que condicionaram o expressivo crescimento populacional. De acordo com Arcangeli (1987) a decadência deste período exportador decorre da retomada da economia europeia e dos Estados Unidos no mercado internacional.

A segunda fase (1890-1940) é marcada pela desarticulação do sistema de *plantations* e pelos bons índices de crescimento da indústria têxtil

influenciados pela abolição da escravidão. Os ciclos de *plantations* foram substituídos pela pecuária extensiva e agricultura familiar. O desenvolvimento da indústria têxtil, sobretudo na década de 1940, representou 70% das exportações maranhenses, entretanto, nesta mesma época, entrou rapidamente em um processo de decadência, devido à modernização e barateamento dos custos de transportes e da tecnologia de ponta, com equipamentos mais modernos e produtivos, na região Centro-Sul.

Na terceira fase podemos relatar a integração comercial maranhense à economia nacional, que se desenvolve entre 1940 e 1970, marcada pelo fim do setor têxtil no Maranhão e pela importância comercial que o extrativismo adquiriu. No início da década de 1940 a extração de babaçu e as plantações de arroz irrigado e sequeiro tiveram uma importância salutar na economia maranhense. Porém, no final da década de 1970, a baixa produtividade destas duas culturas levou à sua decadência. Esta decadência foi originária do desenvolvimento tecnológico na região Sul do país (o cultivo do babaçu era realizado de forma extrativista e em grandes extensões territoriais), inclusive na Argentina e Uruguai, e do barateamento dos óleos de soja e de palma.

A quarta fase relaciona-se com o contexto histórico nacional através da implantação do II PND (governo Geisel, 1974-1978) que no Maranhão se transfigurou no Projeto Carajás, com a implantação da Vale do Rio Doce e da Consórcio de Alumínio do Maranhão (ALUMAR) em São Luís. Dessa forma, nesta fase (1970) o Maranhão integra-se à economia nacional. No final da década de 1970, no sul do Maranhão desenvolve-se uma agricultura graneleira mecanizada (milho, arroz, algodão e, sobretudo a soja) que nos anos seguintes se expande para o leste do estado (Chapadinha e baixo do Parnaíba).

No período mais recente, para Holanda & Paula (2011) a década de 1980, mesmo com a crise econômica e fiscal no Brasil (crise da dívida), o Maranhão continuou com a produção mineral e a pecuária extensiva com índices positivos no nível de renda (8,3% a.a.). Com novas *commodities* (soja e eucalipto), observa-se a reinserção do Maranhão no mercado externo não havendo a preocupação com a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável. Somente na década de 1990 que o impacto econômico foi sentido com o esgotamento dos ciclos de investimentos (Vale - Carajás, Alumar e Porto do Itaqui) e crise fiscal originária do ajuste fiscal pré-plano Real (1993-1994).

Todo esse processo histórico da formação econômica e social maranhense é marcado por uma descontinuidade, como dizia Rangel (2008, p.58), “o Maranhão foi a ‘terra do que já teve’. Além das fábricas de fiação e tecelagem, inclusive lã, meias e cânhamo, tínhamos tido até fábricas de fósforos e pregos, raros no Brasil.” Estas descontinuidades serão de fundamental importância para levantar as bases estruturais ao desenvolvimento recente (anos 2000) da economia maranhense, marcadas pelas promessas de novos investimentos.

4. Novos investimentos no Maranhão: um cenário desenvolvimentista?

Em face ao enfoque histórico-estrutural abordado na seção anterior, marcado por fortes discontinuidades no desenvolvimento econômico e social do Maranhão, percebemos que essa trajetória possuiu vínculos ao longo dos anos e ainda continua a exercer influências no momento atual. Portanto, direcionaremos nossa análise para o período recente, com as promessas de novos investimentos para identificar essas influências.

De acordo com a Rede Nacional de Informações sobre o Investimento (RENAI), os novos investimentos no estado do Maranhão estão ligados a três setores. São eles: **complexo minero-metalúrgico** (na região oeste — Açailândia, Imperatriz e Santa Inês), o agronegócio (na região sul — Balsas e Riachão) e as **indústrias de alumínio, minério de ferro e de petróleo** (na região norte, em torno de São Luís). A previsão dos novos investimentos ocorrerá entre os anos de 2010 a 2016, o montante total desses investimentos é estimado em mais de R\$ 100 bilhões (três vezes o PIB atual do estado) entre recursos públicos e privados. O projeto de maior envergadura é o da Petrobras, com a Refinaria Premium I, que já está em andamento no município de Bacabeira, avaliada em US\$ 20 bilhões. Outros projetos importantes e significativos são a Suzano Papel e Celulose, que investe US\$ 1,8 bilhão para produzir 1,3 toneladas de celulose de eucalipto por ano. Em Açailândia, a Aciaria Gusa Nordeste levanta uma indústria de R\$ 300 milhões para fabricar 600 mil toneladas de tarugos de aço por ano.

De acordo com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC, 2010), verificou-se uma aceleração recente nas taxas de crescimento econômico, se comparado aos últimos anos, no estado do Maranhão. Também números relacionados à produção e emprego vêm acompanhando essa aceleração. Esse cenário nos revela, além disso, uma melhoria em alguns indicadores econômicos e sociais no Maranhão, o que poderá se elevar ainda mais com os novos investimentos anunciados para o período 2010-2016 que, prevê-se, serão da ordem de R\$ 66 bilhões, como nos mostra a Tabela 3 abaixo:

Tabela 3: Investimentos em andamento e planejados - estado do Maranhão (2010-2016)

Investimentos em andamento e planejados	Total (em %)
Petroquímica	52,7
Logística	20,1
Geração e distribuição de energia	8,9
Minero metalúrgico	8,3
Reflorestamento, Papel e Celulose	5,6
Açúcar e Álcool, Biodiesel e Óleos Especiais	1,9
Outros	2,4

Fonte: IMESC/ Indicadores de Conjuntura jan./mar 2010

As tendências econômicas e sociais que impulsionam o desenvolvimento do estado do Maranhão são positivas, porém ainda existem muitos entraves. A evolução positiva do PIB do Maranhão a preços correntes em relação ao Nordeste e Brasil, na Tabela 4, sinaliza uma retomada no que diz respeito ao desenvolvimento econômico do estado.

Tabela 4: Produto Interno Bruto a preços correntes, do Brasil, Nordeste e Maranhão – 2006-2010

ABRANGÊNCIA GEOGRÁFICA	Produto Interno Bruto a preços correntes (R\$ milhão)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	2 369 484	2 661 345	3 032 203	3 239 404	3 770 085
Nordeste	311 104	347 797	397 500	437 720	507 502
Maranhão	28 620	31 606	38 486	39 855	45 256

Fonte: IBGE

A Tabela 5 demonstra o percentual das atividades que compõe o PIB do Maranhão apontando um pequeno crescimento nos setores de serviços e agropecuário.

Tabela 5: Participação das atividades no valor adicionado bruto do Maranhão – 2006-2010

ATIVIDADES	Participação por setores (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Agropecuária	16,6	18,6	22,2	16,6	17,2
Indústria	19,6	17,9	16,9	15,4	15,7
Serviços	63,8	63,5	60,9	68,1	67,1

Fonte: IBGE

A distribuição por atividade econômica na indústria, na Tabela 6, revela um maior destaque de crescimento no setor da construção civil impulsionada pelas políticas habitacionais do governo federal e pela indústria extrativa mineral, influenciada pelo aumento da produção de minério de ferro e minerais não metálicos.

Tabela 6: Participação do setor da indústria no valor adicionado bruto do Maranhão – 2006-2010

MARANHÃO	Participação no valor adicionado bruto (%)				
	2006	2007	2008	2009	2010
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indústria	19,6	17,9	16,9	15,5	15,7
Indústria extrativa mineral	1,75	1,29	2,73	2,11	2,42
Indústria de transformação	9,50	8,10	5,87	3,83	3,31
Construção	5,98	6,37	6,44	7,29	7,76
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana.	2,35	2,10	1,83	2,12	2,21

Fonte: IBGE

Entretanto, ao contrário da tendência do Nordeste (ver Gráfico 1), a queda da indústria com valor adicionado, a indústria de transformação do Maranhão, é algo preocupante. Esta queda tem um vínculo direto com a especialização da pauta exportadora do Maranhão em *commodities* agrícolas e minerais (milho, soja, minério de ferro, alumínio, alumina, ouro e ferro-gusa) que chegam a 95% das suas exportações. Para Furtado (2000:101) “essa especialização, ligada diretamente à demanda externa e à atividade interna primária, está destituída de toda capacidade transformadora que se possa operar na estrutura produtiva do país”.

É necessário romper com a dependência que o Maranhão mantém com o comércio nacional e internacional, e criar um mercado interno (local e regional), que também possa diversificar sua matriz produtiva e descentralizar o desenvolvimento em direção a regiões mais pobres. Furtado (1984:26) já orientava para esta mudança:

Para que o processo de industrialização seja não apenas um “motor” do crescimento, mas também um instrumento de homogeneização social é necessário que essa industrialização se vincule amplamente ao mercado regional. Isso não significa que não possam existir indústrias primariamente ligadas ao mercado externo à região, mas sim, que no seu conjunto as atividades industriais reflitam as condições socioeconômicas do Nordeste.

A principal ação desse processo é a reforma agrária. Ou seja, a estrutura agrária deve ser reestruturada com prioridade:

Essa nova estrutura agrária deverá ser instrumento de uma política econômica que tenha como principal objetivo dar elasticidade à oferta de consumo popular. Nas condições estruturais que atualmente prevalecem, os recursos de crédito oficial tendem a favorecer a produção de excedentes utilizados fora da região, ou são absorvidos pela intermediação e canalizados para fora da agricultura. É necessário que se compreenda que as consequências antissociais da política de crédito subsidiado são reflexos da estrutura agrária, que surgiu historicamente vinculada a mercados externos. No quadro desta estrutura a pobreza

dos que trabalham a terra transforma-se em fonte de renda dos grandes proprietários e dos intermediários. O objetivo da reforma deverá ser dotar a região de uma estrutura agrária que favoreça a elevação da renda real da massa dos agricultores e os estimule a investir e absorver avanços técnicos. Se não se satisfazem esses requisitos estruturais, torna-se impraticável uma verdadeira política de desenvolvimento, ou melhor, as políticas de fomento agrícola tendem rapidamente a degenerar em políticas de criação de excedentes em benefícios de grupos privilegiados. (FURTADO, 1984:23-24)

A vulnerabilidade a que se expõe a economia maranhense ao se especializar em *commodities* situa-se sobremaneira nas oscilações do mercado internacional, tanto que a crise financeira internacional de 2008 acabou tendo consequências negativas no mercado de trabalho maranhense. Conforme dados do Ministério do Trabalho, pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), em 2008 foram extintos mais de 6,6 mil empregos no setor de serviços, na agricultura, silvicultura, indústrias metalúrgicas e mecânicas. O ano de 2009 teve ainda pior resultado que o anterior e foi caracterizado por uma forte concentração de desligamentos, com 8,1 mil demissões (HOLANDA & PAULA, 2011).

Essa tendência de um “novo desenvolvimentismo” sinaliza para formas de atuação pautadas pela diversificação do parque industrial e de produtos com alto valor agregado. A exploração de recursos naturais e a manufatura sobre esses produtos extraídos podem ser ações que representem um primeiro passo para a agregação de valores, porém, sem uma federação forte não haverá um rumo certo para o desenvolvimento nacional e regional.

No que se referem à infraestrutura, os novos investimentos têm sido direcionados especialmente para o conjunto intermodal de transportes (ferrovias, rodovias e hidrovias), conjunto este que está articulado com o Complexo Portuário do Itaqui e Ponta da Madeira (base naval), e que também é favorecido pela integração de três rodovias: Norte-Sul, Carajás e Transnordestina. A expansão do Porto do Itaqui, um dos mais importantes do Brasil pela proximidade com o canal do Panamá e com os mercados europeu e asiático, é considerado um dos investimentos mais importantes.

Entretanto, os setores da economia que mais estão se beneficiando desta grande estrutura logística são justamente as *commodities* agrícolas e minerais, que representam um enclave econômico para região, sobretudo porque respondem massivamente pela pauta exportadora do estado. A “Mapitoba” (acrônimo para o enclave econômico agrícola nas regiões entre Maranhão, Piauí, Tocantins e Bahia) é um exemplo típico, com uma grande produção voltada para o mercado externo, mas que gera pouquíssima renda interna.

A qualificação de mão de obra, com investimentos em escolas técnicas e profissionalizantes, e a capacitação de fornecedores são alguns dos grandes

desafios a serem encarados, pois o Maranhão tem os piores índices educacionais do Brasil e a taxa de analfabetismo da população com mais de 15 anos é de 19,09%, o dobro da média nacional, de 9,70% (IPEA, 2012).

Além disso, o nível da renda também acompanha esses mesmos patamares e a renda *per capita* é última entre os estados brasileiros. “O Maranhão, menor PIB *per capita* brasileiro, apesar de ter registrado o 16º maior PIB brasileiro em 2010, tem a décima maior população brasileira”. (IBGE, 2010)

O mercado de trabalho se apresenta pouco estável, pois a maioria das vagas é preenchida no momento da instalação e construção dos projetos, porém, quando na fase de operação dos empreendimentos, os trabalhadores, com pouca qualificação técnica, acabam não sendo incorporados, como o que vem acontecendo na Hidroelétrica do Município de Estreito (MA). Para Holanda & Paula (2011:71-72):

há uma grande discrepância entre a geração de empregos na fase instalação e na fase de operação. Com efeito, enquanto é esperada a geração de cerca 223 mil postos de trabalho nas fases de instalação dos projetos, a fase de operação deverá assegurar tão somente a geração de cerca de nove mil postos de trabalho.

De acordo com o estudo realizado pelo IPEA (2011) e “A Situação Social nos Estados — Maranhão” (IPEA, 2012) seguem abaixo dados elucidativos de cunho social.

O Nordeste e o Maranhão possuem a renda domiciliar *per capita* abaixo da nacional (Brasil: 631,71; Nordeste: 395,48 e Maranhão 340,08), porém o crescimento da renda média foi bem maior que o nacional, como segue na Tabela 7.

Tabela 7: Renda média por região no período de 2004-2009 (em R\$)

REGIÃO	Renda média (2004)	Renda média (2009)	Var.(%)
Brasil	495	635	28%
Nordeste	286	398	39%
Maranhão	251	343	37%

Fonte: IPEADATA

No período de 2004 a 2009, a redução do percentual das pessoas que vivem em extrema pobreza (daqueles que auferem uma renda *per capita* inferior a R\$ 67,07) no Nordeste foi pouco menor do que a do Brasil, mas no Maranhão foi mais acentuada, como demonstra a Tabela 8.

Tabela 8: Renda *per capita* (%) inferior a R\$ 67,07 por região no período de 2004-2009

REGIÃO	Renda <i>per capita</i> (%) 2004	Renda <i>per capita</i> (%) 2009	Var. (%)
Brasil	8%	5%	-42%
Nordeste	19%	11%	-40%
Maranhão	27%	13%	-47%

Fonte: IPEADATA

A diminuição da pobreza extrema no Nordeste foi responsável por 58% da queda nacional. O Maranhão foi responsável por 20% da queda do Nordeste e 12% da queda nacional. O rendimento médio dos ganhos de um trabalhador (salário), em outubro de 2009, foi de R\$1.116,39 no Brasil, R\$743,56 no Nordeste e R\$734,52 no Maranhão, bem abaixo da média nacional. Enquanto a extrema pobreza e a renda média diminuíram nas zonas urbanas do Maranhão, na zona rural os índices cresceram e são alarmantes. A extrema pobreza na zona rural maranhense em 2009 chegou a 27,86%, contra 20,44% no Nordeste e 12,64% no Brasil.

No Maranhão, as desigualdades de renda média aumentaram. A renda domiciliar *per capita* da zona rural teve um crescimento de 22,8% — passando de R\$ 162,75 em 2001 para R\$ 198,78 em 2009 —, enquanto o aumento na zona urbana foi de 51,7%. Os programas sociais e de infraestrutura do governo federal no Maranhão ainda são insuficientes para reduzir a pobreza no campo, enquanto que as condições de vida da população urbana e rural seguem delicadas.

Conforme o pensamento “novo-desenvolvimentista”, a redução das desigualdades, sobretudo da pobreza, é um fator importante, defendida também por Celso Furtado, pois possibilita o crescimento econômico com maior justiça social. No caso do Maranhão observam-se poucos efeitos desencadeadores em função da redução das desigualdades.

Os novos investimentos são de grande magnitude, porém os efeitos multiplicadores se desenvolvem a passos lentos, já que existem muitos entraves econômicos e sociais, o que não deixa também de refletir na realidade brasileira, e, sobretudo na região Nordeste. O grande desafio do Maranhão no âmbito do novo desenvolvimento brasileiro está em articular os atuais investimentos como ações políticas e econômicas que proporcionem maior justiça social, por meio de uma maior diversificação produtiva e criando espaços para um mercado regional e local, e que possibilite, a todos, um amplo acesso à justiça social através do aumento do número de empregos.

O “novo desenvolvimentismo” no Brasil tem como essência a atuação ativa do Estado com o objetivo de fortalecer o mercado por meio de uma estratégia nacional de desenvolvimento. Não dá para deixar o Nordeste, e mais especificamente o Maranhão, como apêndice desde desenvolvimento, pois a região forma um todo orgânico, no âmbito econômico, social e político, e é sim parte importante da federação.

Torna-se urgente a formulação de uma política de desenvolvimento regional inserida no âmbito do “novo desenvolvimentismo”, com a presença ativa e articulada do Estado como parceiro fundamental para a integração das diversas regiões do país, ou melhor dizendo, que é atribuição direta do Estado subordinar à dinâmica econômica regional a consolidação da integração entre as regiões, principalmente no sentido de aumentar a participação do Nordeste na produção industrial, permitindo que o bloco regional se situe como gerador de riqueza no âmbito da economia nacional, e não somente como consumidor das políticas sociais de governo.

Pensar no desenvolvimento econômico e social do Maranhão é pensar em um novo desenvolvimentismo, sobretudo com as promessas de novos investimentos em solo maranhense, o que fomenta o crescimento econômico e o desenvolvimento social com a redução das desigualdades, apresentando-se o Estado como o grande facilitador dessas políticas desenvolvimentistas.

5. Conclusões

A ênfase dada neste trabalho ao ensaio teórico “novo desenvolvimentista” se justifica, pois os anos 2000 são, tanto para o Brasil como para o Maranhão, um período de mudanças econômicas e sociais, se comparadas com a década anterior. Tomar como referência essa perspectiva nos permitiu elencar os principais pontos para um projeto de desenvolvimento regional no âmbito federal, e melhor, nos possibilitou a verificação de quais as principais estratégias nacionais de desenvolvimento que devem ser formuladas e quais os entraves para a sua efetiva realização.

O Plano de Desenvolvimento para o Nordeste proposto por Celso Furtado alerta para a necessidade da inclusão da região Nordeste nas pautas das políticas do desenvolvimento nacional. É necessário integrar todo território nacional, sobretudo com uma maior participação da indústria do Nordeste. Deverá ser este um dos pilares do “novo desenvolvimentismo”.

As disparidades regionais e de renda só colaboram para atrasar o desenvolvimento das regiões pobres e também para impulsionar o desenvolvimento brasileiro, de um modo geral. A concentração industrial e de renda na região Sudeste ainda é um fator que eleva os desequilíbrios regionais, sobretudo nas regiões mais pobres do Brasil, entre elas o Nordeste.

Apesar de tudo isso, a análise dos dados recentes demonstra um Nordeste menos desigual e até com certo crescimento econômico, porém ainda não se verifica um patamar de avanço econômico efetivo, com justa distribuição da renda, o que torna urgente uma leitura mais aprofundada destes dados, no sentido de permitir uma melhor compreensão das dessimetrias regionais, gerando informações importantes para o planejamento das novas estratégias de desenvolvimento. Os

dados sobre a produção e a realidade social das várias regiões deverão contribuir para alimentar de ideias esse novo desenvolvimentismo, na tentativa de se chegar a um projeto de nação com maior justiça social.

A nova perspectiva desenvolvimentista não deve focar apenas em políticas macroeconômicas, e sim primar por uma relação multidimensional do desenvolvimento, como políticas sociais que possam ajudar a reduzir as desigualdades regionais. A questão social não deve estar desvinculada da questão econômica, muito pelo contrário, fazem parte do mesmo corpo de ações.

Olhar para o Maranhão neste momento, a partir da perspectiva desses novos investimentos, é possibilitar uma percepção geral do seu território e nele buscar as principais variáveis que viabilizem uma nova política de desenvolvimento. Reforçando o que já apontamos, não é admissível olhar o Brasil por uma média nacional, e ver o Maranhão apenas com um apêndice do desenvolvimento nacional, sobretudo porque nestes territórios temos uma diversidade regional já posta historicamente.

Pelo exposto no artigo constata-se que a concentração dos novos investimentos tende a aprofundar as tendências de especialização em *commodities* da economia maranhense e, por isso, não configuram um cenário desenvolvimentista. A concentração dos novos investimentos (públicos e privados) no Maranhão em *commodities* agrícolas e minerais revela um aumento progressivo na participação do PIB e na renda, como já foi constatado nos dados expostos neste trabalho, porém sem melhorar o bem estar da população. Este aumento não é garantia para a diversificação e consolidação do parque industrial, com efeitos positivos que possam se propagar na zona urbana e, sobretudo na zona rural, com geração de empregos e dinamização da economia local. As *commodities* agrícolas e minerais deveriam deixar de representar a grande massa das exportações do estado e serem integradas ao mercado local e regional através de uma diversificação produtiva que gerasse maior valor agregado, e que retirasse do Maranhão, definitivamente, da condição de enclave econômico e social, que é o estágio onde se encontra atualmente a economia do estado. A pouca participação do Maranhão na produção industrial de transformação é algo que deve ser revertido com prioridade, pois este setor industrial é o pilar principal do desenvolvimento econômico defendido por Celso Furtado e por todos os teóricos novo-desenvolvimentistas.

Por fim, os dados demonstram que, para ser possível uma maior justiça social no Maranhão, será preciso, primeiramente, a reestruturação agrária. Esta deverá priorizar os pequenos e médios produtores, incorporando essa massa trabalhadora rural ao desenvolvimento em curso através da diversificação da produção agrícola; também a qualificação técnica da classe trabalhadora; os investimentos públicos e privados nos mais variados setores da economia; e principalmente, o redirecionamento dos processos de planejamento da indústria na busca de uma integração vinculada progressivamente ao mercado local e regional, como bem alerta Furtado na sua proposta política de desenvolvimento para o Nordeste, tão cara para o pensamento desenvolvimentista.

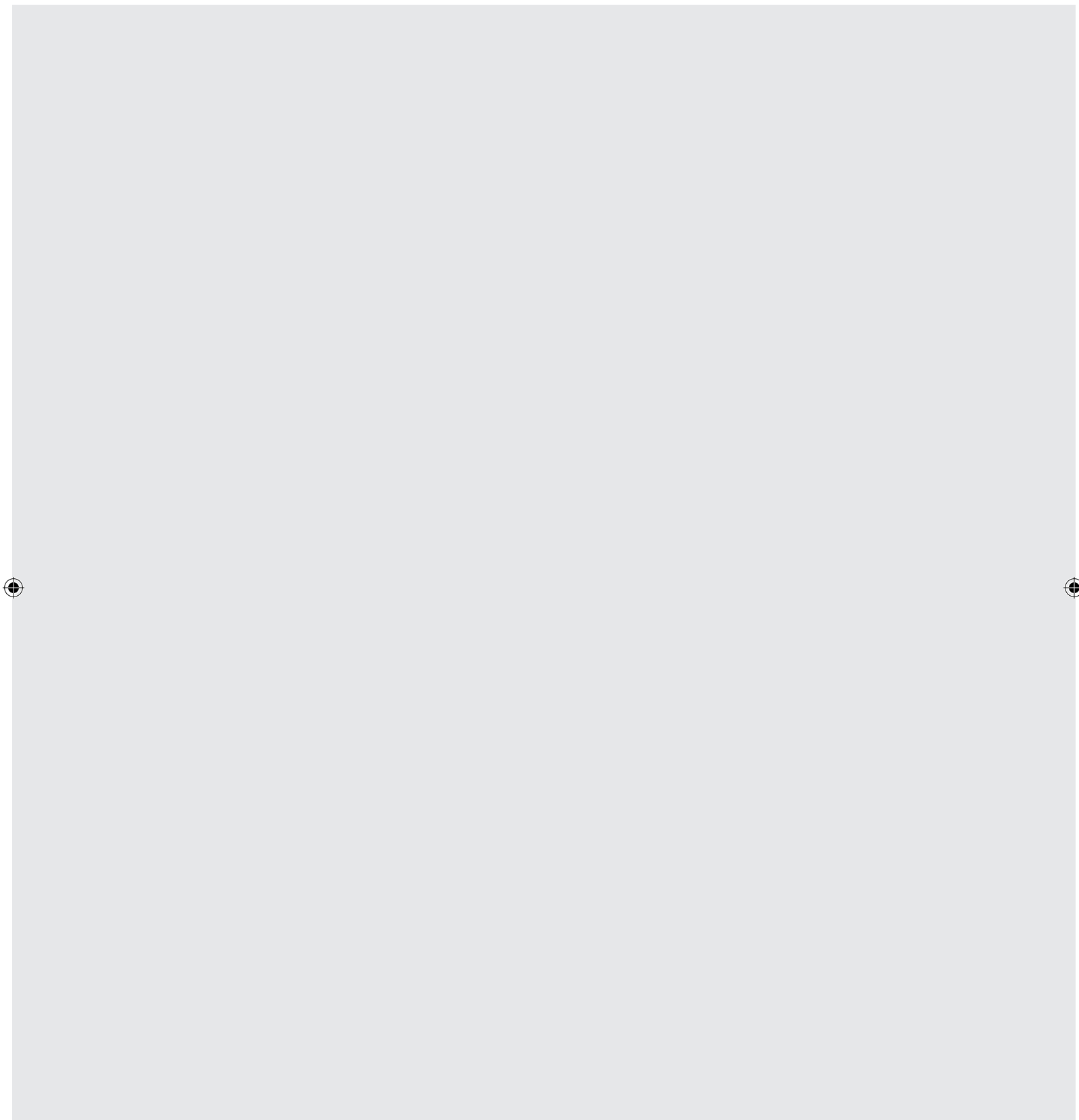
§

Referências bibliográficas

- ARCANGELI, Alberto. *O mito da terra: uma análise da colonização da Pré-Amazônia maranhense*. (Coleção Ciências Sociais): São Luís, EDUFMA, 1987.
- BACELAR, Tânia. *Nordeste: tendências recentes e perspectivas*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/Car_ima_NE_TaniaBacelar.pdf>. Acesso em 01 mar de 2012.
- _____. As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS Junior, et al. (org.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em: <<http://franciscoqueiroz.com.br/porta1/phocadownload/gestao/taniabacelar.pdf>>. Acesso em fev de 2013.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional*. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, São Paulo, pp. 5-24, jul./set 2006. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v20n03/v20n03_01.pdf>. Acesso em 12 dez de 2012.
- BIELSCHOSKY, Ricardo. *O velho e novo desenvolvimentismo*. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=183&view=finish&cid=228&catid=16&lang=pt>. Acesso em 05 abr 2013.
- FAGNANI, Eduardo. Agenda do Desenvolvimento. *Jornal do Brasil*, 03 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/plataforma-politica-social/noticias/2013/04/03/agenda-do-desenvolvimento/>>. Acesso em 10 abr de 2013.
- FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 30ª ed. São Paulo, Editora Nacional, 2001.
- _____. *O Brasil pós-milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Rio de Janeiro: 1981.
- _____. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento (1984). In: FURTADO, Celso... [et al] *O pensamento de Celso Furtado e o Nordeste hoje*. Editora Contraponto, Rio de Janeiro: 2009.
- _____. *Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico estrutural* – 3ed Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- FONSECA, P.; CUNHA, A. BICHARA J. *O Brasil na era Lula: Retorno ao Desenvolvimentismo?* Texto de discussão nº4, maio de 2012. Disponível em: <http://www.reded.net.br/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=419&view=viewdownload&catid=14&cid=179&lang=pt#.UYuOs7Xvveo>. Acesso em 10 jan de 2013.
- GONÇALVES, Reinaldo. Nacional-desenvolvimentismo às Avessas. *Anais do primeiro circuito de debate acadêmicos IPEA CODE 2011* (Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos).
- HOLANDA, F & PAULA, R. Padrão de Acumulação e dinâmica da economia maranhense na década dos anos 2000. *Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada* – Vol. 6, Nº 10, jan-jun. 2011.
- IBGE. *Contas Regionais*. 2010.
- _____. *Contas Nacionais*. 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Combatendo a pobreza extrema: o Maranhão e o Brasil Sem Miséria (2011)*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/110617_pobrezaextrema_maranhao.pdf>. Acesso em: 3 jan de 2013.
- _____. *Situação Social dos Estados: Maranhão*. Brasília, 2012.
- IMESC/SEPLAN. *Indicadores de Conjuntura Econômica do Maranhão*. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômico e Cartográfico. V.3 n.1 p. 1 – 51 jan./mar. 2010.
- RANGEL, Ignácio. *Maranhão: Antigo e Novo. A Singularidade do Pensamento de Ignácio Rangel*, Coleção Ignácio Rangel, Volume 2. São Luís: IMESC, 2008.
- RENAI/MIDIC, *O Maranhão e a nova década*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/sistemas_web/renai/public/arquivo/arq1307388151.pdf>. Acesso em: 21 fev de 2013.

Recebido em 08/05/13
e aceito em 15/10/13





Josemary Araújo Alves
Francisco de Azevedo

Turismo, eventos e suas perspectivas: potencialidades para o desenvolvimento do município de Caicó/RN

RESUMO

O artigo traz a relação existente entre turismo e eventos, apontando suas perspectivas para o desenvolvimento do município de Caicó/RN. Tem-se como objetivo investigar a contribuição de eventos como a Festa de Santana e o carnaval para o desenvolvimento do turismo em Caicó, analisando se esses realmente são os principais responsáveis pela atração de turistas para o município. A amostra foi composta por gestores públicos e empresários do turismo definidos de acordo com a ligação com a atividade de eventos. Os resultados apontam que são visíveis as mudanças decorrentes dos eventos, principalmente em termos estruturais, com equipamentos de suporte para a atividade turística. Conforme os fatos levantados, a atividade turística vem acontecendo no município, e muitos responsabilizam os grandes eventos como os principais impulsionadores de medidas efetivas para o turismo em Caicó, ressaltando a relevância dos aspectos culturais como elementos que contribuem para manter a tradição dos festejos.

Palavras-chave

Turismo, eventos, desenvolvimento, Caicó/RN

ABSTRACT

This article deals with the relationship that exists between tourism and events, focusing on the potential these may have in developing the municipality of Caicó/RN. Its goal is to understand the contribution events, such as the Santana Festival and Carnival make to the development of tourism in Caicó (located in the state of Rio Grande do Norte - RN), and to assess whether these are indeed the main factors that attract tourists to the municipality. The sample used for this assessment was made up of public sector managers and businessmen involved in tourism and defined in accordance with their links to the running of events. The results showed a clear transformation as a result of these events being held, especially in structural terms, with the implementation of the necessary equipment to support the business of tourism. According to the information obtained from the survey, tourism is definitely flourishing in the municipality, and many of those surveyed see these major events as the main catalysts for the effective measures being implemented to encourage tourism in Caicó, stressing the relevance of their cultural aspects in contributing to the maintaining of the festive tradition.

Keywords

Tourism; events; development; Caicó/RN.

Introdução

Aproximadamente uma década atrás, poucos acreditavam que o Seridó pudesse se destacar diante do cenário turístico do Rio Grande do Norte, porém a realização de alguns eventos tem mostrado que a atividade turística naquela região é uma possibilidade cada vez mais próxima. Atrativos naturais e a cultura, associados a fatores sociais e históricos, estão em grande evidência como motivação para se fazer turismo. Vale ressaltar que, dentre as regiões que compõem o estado do Rio Grande do Norte, percebe-se que o Seridó possui uma forte tradição que se manifesta através da cultura e de seus elementos típicos, destacando-se no cenário estadual pelos seus aspectos característicos. Os fatores culturais e alguns elementos da identidade seridoense podem ser vistos como atrativos aptos para gerar demanda turística, levando em consideração o interesse cada vez maior do turista que busca conhecer algumas peculiaridades da região, como as belezas naturais ou atrativos culturais, a exemplo de eventos e festas.

Vários autores vêm trabalhando nessa perspectiva, apontando os costumes da região como elemento capaz de impulsionar a atividade turística. Para Azevedo (2007:25), quando se trata do “sertão do Seridó Potiguar, a cultura é um fator bastante importante no contexto das relações sociais. Normalmente, as ações dos agentes políticos estaduais, regionais ou locais estão necessariamente vinculadas à cultura regional”. Podemos destacar tal pensamento com as reflexões de Moraes (2005:67) que diz que o Seridó, “em termos de limites, constitui-se emblemático da premissa de que a cartografia dos lugares circunscreve prerrogativas humanas, portanto, corresponde a um traçado de linhas carregadas de conteúdo histórico, político, econômico e/ou cultural”.

Dentre os municípios que compõem o Seridó¹ encontra-se Caicó, reconhecido pela expressividade cultural e econômica no contexto regional onde está inserido, sendo o maior município da região. A seleção de Caicó deve-se ao fato de sua importância socioeconômica e cultural na região do Seridó, onde as potencialidades turísticas atreladas aos eventos que acontecem em seu contexto são importantes elementos para o desenvolvimento do turismo, sendo um instigante campo de estudo. O município faz parte do Polo Seridó, e caracteriza-se como um destino com possibilidades para consolidar a atividade turística, tendo em vista a idealização de ações que estão sendo executadas para aproveitar as potencialidades existentes.

A provocação do tema deu-se em função das inquietações acerca do crescimento do turismo de eventos em Caicó, já que as realizações têm

1. A região do Seridó Potiguar engloba os seguintes municípios: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cerro Corá, Cruzeta, Currais Novos, Equador, Florânia, Ipueira, Jardim de Piranhas, Jardim do Seridó, Jucurutu, Lagoa Nova, Ouro Branco, Parelhas, Santana do Seridó, São Fernando, São João do Sabugi, São José do Seridó, São Vicente, Serra Negra do Norte, Tenente Laurentino Cruz e Timbaúba dos Batistas.

desencadeado reflexos que influenciam, direta e indiretamente, em mudanças no lugar. Os eventos realizados no município rodeiam o campo social e religioso, principais motivações de atração turística. É a partir desse princípio que o turismo de Caicó tem sido difundido e comercializado, a exemplo de vários outros destinos que se consolidaram turisticamente, por intermédio da realização de eventos permanentes em seus calendários.

A opção pela temática do estudo deve-se à vivência nessa área, fato que permitiu perceber inconsistências e dificuldades envolvendo os atores sociais planejadores da atividade turística no município.

Sendo assim, tem-se como objetivo norteador da pesquisa investigar a contribuição de eventos como a Festa de Santana e o carnaval (eventos mais consolidados) para o desenvolvimento do turismo em Caicó, analisando se esses realmente são tidos como os principais responsáveis pela atração de turistas para o município. No estudo ainda foi analisado de que forma as potencialidades do município, tais como a gastronomia, a cultura, o artesanato e a religião podem ser mais utilizados para promover o destino turístico Caicó, na visão dos gestores públicos e privados envolvidos com o desenvolvimento do turismo, avaliando, assim, as perspectivas de crescimento do setor.

Metodologia

A pesquisa teve como objeto de estudo uma localidade do interior do Rio Grande do Norte, o município de Caicó, fazendo uma análise do desenvolvimento do turismo vinculado principalmente ao segmento de eventos. Gradativamente percebe-se que o turismo interiorano começa a se caracterizar como uma oferta turística viável no contexto regional, trazendo, então, o sertão seridoense como mais uma opção de destino turístico do Rio Grande do Norte, visando impulsionar o desenvolvimento da região.

Para fundamentar as discussões sobre o destino estudado, utilizou-se pesquisadores como Azevedo (2007), Moraes (2005), Alves e Ramos (2007) e Alves (2008) que vêm dedicando atenção para as questões referentes à dinâmica socioespacial, turismo, eventos e à cultura local e regional do Seridó. Os procedimentos metodológicos empregados para atender os objetivos do estudo basearam-se em pesquisa bibliográfica, levantamento de informações e dados em fontes secundárias e pesquisa de campo. O tipo de investigação está fundamentado em uma pesquisa exploratória, tendo em vista que possibilita ao pesquisador um aprofundamento no assunto, com maiores esclarecimentos e conhecimentos sobre o tema ou problema investigado, contribuindo, assim, para um melhor entendimento sobre o objeto em análise nesse estudo. Trata-se de uma pesquisa de caráter qualitativo, pretendendo aprofundar-se nas discussões e questionamentos levantados.

Para atender às necessidades da pesquisa, foram selecionados grupos para coleta de dados, sendo o universo compreendido pelos representantes públicos envolvidos com o setor no município de Caicó e o *trade* turístico, tendo como alvo de investigação os atores mais atuantes no cenário local. Para realizar o levantamento de informações, foram selecionados gestores públicos (compondo esse grupo os representantes da Prefeitura de Caicó, membros da instância de governança do Seridó e administradores dos principais equipamentos de lazer e entretenimento públicos do município), empresários do turismo (meios de hospedagem, agência de viagens e restaurantes), com a seguinte divisão:

Quadro 01: Representantes da amostra

SETOR	REPRESENTANTES	QTD
PÚBLICO	Prefeitura de Caicó: Prefeito (E1) Secretária de Turismo (E2) Secretário de Infraestrutura e Planejamento (E3)	3
	Conselho de Turismo do Seridó: Membros do conselho (E4 e E5)	2
	Administradores dos equipamentos de eventos e lazer: Ilha de Santana (E6) Praça da alimentação (E7) Mercado público (E8)	3
PRIVADO	Meios de hospedagem (E9 e E10)	2
	Agência de viagem (E11)	1
	Restaurantes (E12 e E13)	2
	Representante do Projeto Empreender - núcleo de meios de hospedagem em Caicó (E14)	1

FONTE: Pesquisa de campo

De acordo com o quadro 01, cada membro do setor público e privado está representado com letra e número para facilitar a identificação no decorrer do trabalho e manter o anonimato dos entrevistados. Trata-se, então, de uma amostra que pretende atender às especificidades propostas na pesquisa. A definição dos agentes públicos deu-se de forma intencional com base em visitas *in loco* e observação não participante, sendo considerado o poder de influência e/ou de decisão desses representantes frente ao desenvolvimento turístico do município. Para obter os dados primários foi utilizada a técnica de observação direta intensiva, com auxílio de entrevistas semiestruturadas, aplicadas com os grupos da pesquisa, sendo constituído por representantes públicos que estão gerindo as ações políticas referentes ao turismo no município de Caicó e o *trade* turístico.

Turismo e eventos: uma relação em ascensão

A realização de eventos está diretamente ligada ao setor de turismo já que a concretização e participação em eventos possibilita a criação de maiores oportunidades de viagens, amplia as necessidades de consumo, permite criação de postos de trabalho, contribuindo para a comercialização de determinados produtos (BRITTO; FONTES, 2002).

O turismo é uma atividade que tem amplo poder de envolvimento, já que atinge vários setores econômicos e a sociedade em geral. Sendo assim, em conformidade com Andrade (2002:34),

O turismo não é neutro. Mexe com a economia, mas mexe também com a sociedade. Indivíduos de níveis e sociedades diferentes se encontram. O resultado pode ser frutífero, mas pode também gerar conflitos psicológicos. Cria empregos, mas pode destruir raízes mais profundas do trabalho. Cria grande movimentação, mas pode atrair criminalidade, drogas, prostituição, alcoolismo. O turismo cria desenvolvimento, mas pode ter consequências nefastas sobre os meios sociais e culturais.

Contudo, o turismo muitas vezes é visto como benéfico em virtude dos impactos positivos contribuintes para o desenvolvimento, tais como geração de renda, empregos, melhoria da infraestrutura, embelezamento da paisagem, resgate e valorização da cultura. Percebe-se que, em função de tais efeitos, os representantes públicos costumam levantar a bandeira do desenvolvimento turístico como razão fundamental de algumas ações públicas, mas, na verdade, observa-se que as ações e principais preocupações estão voltadas prioritariamente para os fatores econômicos que conduzem apenas ao aumento quantitativo. É relevante esclarecer que o desenvolvimento envolve uma gama de fatores que vão além do crescimento econômico e, por isso, deve ser tratado como um elemento que considera os aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida.

Conforme Furtado (1984:8), desenvolvimento “não é apenas um processo de acumulação e de aumento de produtividade microeconômica, mas principalmente uma via de acesso a formas sociais mais aptas para estimular a criatividade humana e para responder às aspirações de uma coletividade”. De certa forma, o turismo, dependendo da maneira como é planejado, pode ser um elemento indutor para o desenvolvimento, desde que seja tratado da maneira adequada e em consonância com as características dos destinos. Assim, o turismo tem um grande desafio: conseguir proporcionar aos núcleos receptores não apenas crescimento econômico, mas, principalmente, desenvolvimento social. Como alternativa para minimizar tais efeitos conflitantes, surge a necessidade de uma maior integração da política de desenvolvimento turístico com a estratégia geral de desenvolvimento, tendo em vista a importância de um planejamento com a

participação de todos os envolvidos no processo (BENI, 2006). Para o efetivo planejamento dos destinos, torna-se necessário compreender as potencialidades e os segmentos com mais propensão para o sucesso. Assim, é indispensável conhecer e integrar os vários segmentos do turismo, sendo alguns deles: aventura, lazer, ecoturismo, cultural, gastronômico, religioso, eventos etc.

No município de Caicó/RN, percebe-se uma grande vocação para o desenvolvimento do turismo de eventos, integrando principalmente, as vertentes sociais, gastronômicas e religiosas. Assim, os eventos são considerados como um segmento do turismo. Por isso, as atividades relacionadas a essa tipologia requerem uma atenção especial para o planejamento e as fases que constituem os eventos, tentando maximizar os benefícios e reduzir os impactos negativos provenientes de tais realizações.

Quando se trata de organização de eventos, a determinação da data, local e tema são indispensáveis para divulgação e venda dos produtos relacionados, fato que contribui para idealização e propagação da imagem do local. Para Dias (2008), o objetivo do marketing de destino turístico é a formação de uma imagem positiva para o turista em potencial, visando contribuir na fase da escolha do destino. Essa imagem pode ser transmitida e construída baseada em eventos e feiras. Muitas localidades consolidam sua marca através da realização de grandes eventos e, aos poucos, o município de Caicó também passa a ser conhecido e divulgado pela realização e dimensão de suas comemorações. Esse potencial para o turismo vem estimulando o desenvolvimento da hotelaria e restauração. No entanto, a qualidade nos serviços e o atendimento ao cliente, assim como em outras regiões do Brasil, são pontos que necessitam ser trabalhados, mas graças às exigências dos turistas de eventos, essa realidade começa a ser modificada. Ao falar de turismo em Caicó, é preciso ter em mente esses anseios pois, apesar de tentar preservar as características vigentes na região, deve-se atentar para a qualidade e eficiência dos serviços ofertados.

A execução de eventos colabora “para a utilização dos equipamentos e serviços turísticos das regiões promotoras dos mesmos, bem como para a divulgação dos seus diversos atrativos” (BRITTO; FONTES, 2002:30). Segundo pesquisas desenvolvidas no segmento de eventos, a realização desses em um determinado local possibilita um incremento nos serviços e atividades relacionadas ao turismo, ressaltando que o visitante que participa de eventos normalmente tem um gasto diário superior ao de outros turistas. Os eventos podem ser organizados nos âmbitos cultural, social e econômicos, lembrando que “o nível de desenvolvimento da região é uma condicionante da demanda.” (op.cit, p.40).

Destarte, a prática do turismo em Caicó, assim como na maioria dos municípios da região do Seridó, está intimamente relacionada ao setor de eventos, ou seja, à realização dos tradicionais eventos, que tem sido responsável pelo incremento e desenvolvimento do setor, agindo assim, como elementos indissociáveis.

Eventos e sua representatividade no cenário turístico caicoense

Aos poucos os municípios seridoenses começam a se estruturar turisticamente, como é o caso de Caicó, onde “a criação da Ilha de Santana, espaço dedicado ao lazer e à festa, transforma definitivamente a festa tradicional em um megaempreendimento cultural destinado para ‘a grande família do Seridó’ e a um turismo regional que enaltece a cultura local” (ALVES; RAMOS; FORTES, 2005:6). Em função da crescente necessidade apresentada pelo setor de eventos do município de Caicó e aspirações da população como um todo, foi construído um espaço destinado para o lazer, entretenimento e realização de eventos. O lugar intitulado como Complexo Turístico Ilha de Santana teve sua inauguração consolidada em julho de 2008 e é tido como um importante elemento para o impulso do setor de eventos do município.

Com a dimensão que os eventos tradicionais tomaram, percebe-se que estruturas como a Ilha de Santana são de fundamental relevância para comportar as realizações que acontecem no município. Além de estruturas de eventos, é necessário ressaltar que um calendário de eventos bem formalizado e estruturado pode contribuir de forma intensa para ampliar as possibilidades turísticas. Dessa forma, a oferta de equipamentos de lazer adequado, como a Ilha de Santana, facilita a propagação de eventos. Martin (2007:170) diz que a estruturação do calendário “permite consulta rápida do que irá acontecer em um espaço de tempo e/ou local específico, por concentrar todas as informações fundamentais destes acontecimentos num único instrumento de consultas”. Por meio dos calendários de eventos é possível intensificar a divulgação e, conseqüentemente, contribuir para a atração de visitantes para as destinações turísticas.

O evento, “enquanto atividade econômica como qualquer outra, precisa ser dimensionada, avaliando o nível atual de mercado e projetando a possibilidade de sua realização, sem nunca se esquecer dos caracteres subjetivos impregnados na sociedade onde se pretende realizar” (ANDRADE, 2002:47). Diante do cenário que se formou em função dos eventos no município de Caicó, principalmente a realização da Festa de Santana e do carnaval, e também das potencialidades culturais de que dispõe, a atividade turística começa a despontar como uma realidade vigente, criando expectativas referentes a uma atuação pública mais efetiva, no intuito de preparar o município para receber o contingente de visitantes, criando condições propícias para o seu desenvolvimento. Ressalta-se que as ações empreendidas em Caicó não são delineadas unicamente em função do turismo. Conforme o discurso político, o foco prioritário é a população residente no município, e os benefícios para os visitantes são decorrência da melhoria da infraestrutura proporcionada.

A Ilha de Santana, como popularmente é conhecida, possui uma estrutura preparada para eventos de grande porte, dispondo de palco para shows, bares,

restaurantes, sorveterias, boxes para comercialização de artesanato, banheiros, anfiteatros, camarins, estacionamentos, pistas para caminhadas e um ginásio de quadra poliesportiva com capacidade para 3.000 pessoas (ALVES, 2008).

O segmento de eventos concretiza-se como importante fonte de renda para uma parcela da população que, de maneira direta ou indireta, sente os efeitos da realização dos mesmos e é beneficiada. O município se destaca pelos eventos que realiza ao longo do ano, tais como: Caicó Fest², Feira de Negócios e Feira do Livro, festivais juninos, vaquejada, festas sociais e de padroeiros. Dentre os mais tradicionais e de grande representatividade no calendário de eventos do estado, pode-se citar a Festa de Santana e o carnaval, reconhecidos pelas dimensões alcançadas ao longo dos anos.

Festa de Santana: um evento de tradição

No contexto regional, o Seridó se destaca pelos tradicionais eventos, principalmente os festejos religiosos, em devoção aos santos padroeiros. O município de Caicó por muitos anos era lembrado no imaginário das pessoas pela dimensão festiva das celebrações a Santana, padroeira de muitos municípios, com destaque para a proporção do evento alcançada em Caicó. A festa, que em tempos remotos era uma celebração apenas religiosa, foi aos poucos se transformando em um evento de proporções maiores, misturando elementos sagrados e profanos nas suas comemorações. O que antes era motivação apenas para romeiros, peregrinos e caicoenses ausentes de sua terra, passou a atrair também visitantes de diversas partes para conhecer o município e vivenciar o período do festejo (ALVES, 2008). Com mais de 260 anos de realizações, a festa foi tombada no ano de 2010 como patrimônio imaterial da cultura do Rio Grande do Norte pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, “por reunir diversos rituais religiosos, profanos e outras manifestações culturais da região do Seridó norte-rio-grandense” (IPHAN, 2013).

A Festa de Santana é um evento sociorreligioso que acontece todos os anos em louvor à padroeira da cidade, associando eventos nas dimensões social e religiosa. O evento acontece no mês de julho e se constitui em dez dias de festas, onde ocorrem o novenário, carreta dos motoristas, leilão, cavalgada e feirinhas, encerrando a programação religiosa com a tradicional procissão de Santana, ponto alto da festa. Nessa ocasião, milhares de fiéis seguem em cortejo, acompanhando a centenária imagem de Santana, que passou por recente restauração e mantém suas características originais. Durante esse ritual são observadas manifestações de fé, com pessoas pagando promessas, rogando perdão pelos pecados e orando por bênçãos. Esse é um momento especial para os sertanejos, oportunidade para renovar as esperanças e consagrar a crença por seus santos padroeiros.

2. Carnaval fora de época que acontece todos os anos no mês de maio.

Uma característica bastante evidente do seridoense, e especialmente do caicoense, é a hospitalidade. Durante muitos anos, principalmente no período de realização da Festa de Santana, percebia-se um costume entre muitas famílias locais: o ato de receber em suas casas amigos, familiares e, às vezes, até mesmo desconhecidos que, em virtude da tradição do acolhimento, passavam os festejos hospedados nas casas dos próprios residentes, o que fez criar uma identidade muito marcante nos visitantes. Sobre a tradição de receber os visitantes, Alves e Ramos (2007:44) colocam que:

Quando o visitante está a caminho do Seridó para uma festa religiosa, ele já é recepcionado por faixas que o convidam para usufruir a hospitalidade de um povo muito especial. A festa na cidade é um convite para o “estrangeiro” participar de rituais de fé e é também o convite para os seridoenses espalhados pelas mais diversas regiões do Brasil retornarem à terra de origem e fortalecerem seus laços familiares e de amizade.

Os eventos, “pela multiplicidade das funções que exercem no âmbito da promoção, produção e indústria cultural, podem ser considerados “bens culturais”. E, sendo assim, partes integrantes do nosso patrimônio cultural” (MELO NETO, 2001:65). Caicó, assim como os demais municípios da região, apresenta uma grande potencialidade cultural, podendo o patrimônio histórico e cultural estabelecer-se como elementos importantes para impulsionar o turismo na localidade.

A Festa de Santana tem contribuído para o artesanato local, já que durante o período de sua realização é montada uma feira destinada à venda e comercialização desses produtos, criando um momento propício para sua divulgação. A Feira de Artesanato dos Municípios do Seridó (Famuse) acontece há quase 30 anos e é organizada atualmente pelo Comitê Regional das Associações e Cooperativas de Artesanato do Seridó (Cracas). “Nesta feira é exposta a riqueza do artesanato regional em bordados, redes, pinturas, peças de cerâmica, confecções e produtos da culinária” (MORAIS, 2005:327). Caracteriza-se pela exposição de elementos produzidos na região, onde todos os anos é montada uma estrutura de *stands*, que é aberta ao público nos últimos cinco dias de festa, fornecendo suporte estrutural para a negociação dos produtos artesanais.

A religião é um aspecto de grande representatividade no município. O culto e a devoção à padroeira é uma característica marcante da religiosidade dos caicoenses, com suas raízes no catolicismo, provenientes das tradições dos primeiros colonizadores portugueses.

Os acontecimentos no espaço profano são marcados por shows, que acontecem em dois âmbitos distintos: as festas públicas, concentradas no Complexo Turístico Ilha de Santana, com atrações patrocinadas pelo poder público e gratuitas para a população, e as festas privadas em clubes, organizadas

por promotores de eventos. O Baile dos Coroas é outro atrativo da Festa de Santana, caracterizado pela luxuosidade, sendo frequentado pela elite e os representantes políticos do estado. Esses eventos da Festa de Santana caracterizam-se como privativos para a população com melhores níveis de renda e turistas, causando, assim, exclusão de grande parte da população, que não tem condições suficientes para frequentar tais locais.

Além das festas religiosas, merecem destaque, também, o carnaval de Caicó, importante evento no contexto socioeconômico do município e que vem se destacando entre os maiores carnavais do Nordeste.

Carnaval de Caicó: evento em ascensão

O carnaval vem contribuindo de forma considerável para atração de visitantes para Caicó. Este evento sempre fez parte das comemorações do município, mas, por volta do ano 2000 os governantes locais passaram a visualizá-lo como alternativa para impulsionar o fluxo de visitantes também naquela época do ano. Antes do período citado, o carnaval acontecia apenas no âmbito local, sendo destinado prioritariamente para os residentes, já que não havia, na época, atrações consubstanciais capazes de atrair o grande público.

O evento caracteriza-se principalmente pelos festejos de rua, com blocos tradicionais da cidade e de outras localidades, além de crianças fantasiadas, muitos jovens e adultos na folia de momo espalhados pelos principais pontos de movimentação de Caicó. O carnaval vem sendo fortalecido gradativamente e, aos poucos, começa a diversificar a oferta de programação, com intenso planejamento no intuito de inovar para melhorar a imagem e agregar valor ao evento.

O bloco Ala Ursa do Poço de Santana é um dos destaques do carnaval caicoense, arrastando, durante todos os dias da festa, uma multidão de foliões ao som das tradicionais marchinhas carnavalescas. O bloco é uma marca do carnaval do município e é responsável pela atração de muitos visitantes. O Magão, como é popularmente conhecido, é um bloco aberto, que sai no carnaval graças ao empenho do seu idealizador (Ronaldo Batista) e de uma turma de colaboradores que se esforçam para colocar o bloco nas ruas todos os anos. Em 2009, um novo bloco surgiu no contexto carnavalesco do município, proveniente da Associação Recreativa e Cultural Bloco Carnavalesco, conhecido como Treme-treme. Em virtude da iniciativa privada, o carnaval começou a diversificar suas características, inserindo assim, outro bloco de rua, mas com características diferenciadas, adotando como estilo predominante o axé.

Com a popularização de outra opção para o carnaval de rua, o Treme-treme acabou caindo no gosto popular e se tornando uma das grandes atrações do carnaval de Caicó nos últimos

anos. Já se observa que o carnaval de Caicó, desde seu início, oferece uma gama de opções para a diversão dos foliões no período dos festejos momescos, sendo estas criadas de acordo com a necessidade de cada época (DAMASCENO, 2011:41).

Ainda no ano de 2009 outra inovação contribuiu para a diversificação e inovação no carnaval de Caicó. As empresas privadas passaram a organizar o carnaval de clube diurno “trazendo diversas atrações regionalmente conhecidas. Essas atrações são bandas de forró que na época do carnaval tocam o ‘forró elétrico’, modalidade do forró mais acelerado” (DAMASCENO, 2011, p.43). Apesar de sofrer críticas na época do surgimento em virtude da diversificação do estilo musical, atualmente constata-se o reconhecimento desse novo formato, sendo a programação das festas dos clubes responsável pela atração de muitos foliões. O público vem superando as expectativas dos próprios promotores e, consequentemente, contribuindo para o evento em seu contexto geral.

No ano de 2013, mais um bloco surgiu no carnaval caicoense, o Juan Walker. Apesar de ser sua primeira edição, em conformidade com a expectativa dos foliões o bloco deverá permanecer no cenário carnavalesco, diversificando a oferta de atrações do carnaval de rua. À noite, a opção do carnaval é a Ilha de Santana, com apresentações de variados gêneros musicais e presença marcante dos blocos carnavalescos da cidade e das localidades visitantes. Diante da representatividade dos blocos de rua, o poder municipal tem investido recursos no intuito de melhorar a estrutura, fornecendo condições mais adequadas para a manutenção do carnaval caicoense.

O carnaval vem crescendo em proporção e número de visitantes, tornando-se um considerável fator de motivação turística. Atualmente, o carnaval desse município é divulgado como o maior do estado, e a cada ano verifica-se crescente interesse público e privado no sentido de incrementá-lo. Além do evento propriamente dito, os organizadores também devem atentar para os recursos turísticos que o destino dispõe para, assim, ofertar outros serviços de entretenimento para serem consumidos pelos participantes e, consequentemente, criar mais divisas e lucro para o local que sedia o evento.

A realização dos eventos mencionados tem contribuído consideravelmente para o turismo caicoense, influenciando aspectos relacionados à sua conjuntura estrutural e social, e sendo reconhecidos como forte impulsionadores para o desenvolvimento do município.

Eventos, potencialidades e transformações: análise desse contexto no município de Caicó/RN

No intuito de melhorar o entendimento sobre a contribuição dos eventos para o desenvolvimento do turismo em Caicó foi investigado *in loco* os principais atores envolvidos com os eventos. Assim, todos os entrevistados (setor público e privado) foram indagados sobre questões gerais relacionadas aos eventos representativos do município, potencialidades turísticas e as principais transformações socioespaciais observadas em sua conjuntura na última década. O confronto de opiniões foi necessário para verificar se os setores público e privado possuem ideias similares ou contrárias sobre os temas levantados na pesquisa.

Para resguardar o anonimato dos indivíduos da pesquisa, optou-se pela identificação com letra e numeração (E1 a E14), conforme poderá ser constatado nas análises seguintes. Fez parte do roteiro de entrevistas perguntas relacionadas à opinião sobre a relevância de eventos como Festa de Santana e carnaval para o desenvolvimento do turismo em Caicó. De forma unânime os atores atribuem a esses eventos a responsabilidade pela atração de fluxo turístico ao município. “A Festa de Santana e o carnaval são grandes eventos do município, que dão maior ênfase ao potencial de receber bem e transformar a cidade em um grande potencial turístico nessa época”, diz E6. Sobre esse fato, E9 complementa dizendo que “são os principais motivos de atração. Movimenta toda economia. Fé religiosa, população hospitaleira que gosta de receber e tenta se mobilizar. A população enxerga nesses eventos uma oportunidade para o crescimento”. Portanto, o posicionamento de Azevedo (2007) no que diz respeito à relevância da cultura seridoense, na qual as relações sociais carregam consigo traços e heranças provenientes de fatores religiosos, culturais ou até mesmo econômicos, são também retratados nos discursos dos entrevistados.

De fato, toda população investigada reconhece que tanto a Festa de Santana como o carnaval são responsáveis por proporcionar melhorias para o município e aqueles que o constituem. Além da representatividade desses eventos para Caicó, é imprescindível reconhecer os seus efeitos, pois “sem dúvida, esses eventos são os que mais atraem visitantes não só para Caicó, mas também para o Seridó e isto reflete em toda a economia da região, pois toda a cadeia do turismo é beneficiada” (E4).

Com a pesquisa, foi possível constatar que o carnaval adquire gradativamente mais impulso do que a Festa de Santana. De acordo com os entrevistados, existem diferenças consideráveis em termos quantitativos referentes aos retornos econômicos desses eventos. A Festa de Santana tem uma tradição inquestionável e por muitos anos foi considerada a principal atração turística de Caicó. Contudo, nos últimos anos o carnaval tem adquirido uma relevante imponentia no cenário estadual, como confirma E13:

As maiores possibilidades são vindas do carnaval. Todo mundo é beneficiado, tendo em vista a diferenciação do público, geralmente jovens, que vêm no intuito de se divertir e aproveitar os serviços. Eles fazem refeições fora, alugam casas, todo mundo trabalha (imobiliária, hotéis, supermercados, taxistas, mão de obra extra), movimenta a economia como um todo. Na Festa de Santana as pessoas normalmente vêm para casas de familiares, tem um fluxo de visitantes menor.

Alguns empresários dizem que o fato citado é decorrente da diferenciação de público e discrepância de investimentos destinados para divulgação de cada evento. “O carnaval ganhou mais impulso do que a Festa de Santana tendo em vista os maiores investimentos que são destinados para divulgação e realização do carnaval. Esse é o grande responsável pela atração de turistas e circulação de dinheiro no município”, afirma E8.

Além das festas, existem outras potencialidades que também se configuram como atrações que poderiam ser mais utilizadas para promover o destino turístico Caicó. Entre as ferramentas elencadas estão a culinária, o artesanato, a cultura em sua diversidade de eventos e manifestações, a religião, o patrimônio histórico e arquitetônico, bem como os atrativos e aspectos naturais.

Para impulsionar o turismo, um entrevistado (E12) sugere que:

As potencialidades existentes poderiam ser exploradas em eventos característicos, tais como já ocorreu com o Festival da Carne de Sol e do Queijo, que infelizmente, hoje não mais acontece. Deveria trabalhar a questão dos bonés, Caicó tem uma forte tradição nesse segmento, mas não é explorado localmente com a realização de eventos destinados a esse setor, onde poderia ser uma forma de alavancar as vendas e lucros. Outros festivais poderiam ser realizados para impulsionar a economia, a exemplo da Feira de Negócios que ocorre anualmente e é uma boa iniciativa para movimentar os setores da economia do município.

De acordo com E4, as atividades podem ser fortalecidas por meio de “ações de mercado, capacitação, associativismo, tecnologia e inovação, como por exemplo, identificação geográfica do artesanato, criação de um selo de origem dos produtos regionais, realização e apoio a eventos, feiras, cursos, consultorias e oficinas para melhoria dos produtos”. A formalização de um selo de identificação dos artigos seridoenses deve acontecer o mais breve possível, tendo em vista que comerciantes de outros lugares estão anexando indevidamente a “marca Seridó” para facilitar a comercialização dos seus produtos, aproveitando a fama e a qualidade atribuída aos itens produzidos nessa região.

Confirmando o pensamento de Moraes (2005) e Azevedo (2007), o povo seridoense possui um teor identitário forte e arraigado, o que remete à valorização dos seus elementos característicos. Mesmo visualizando algumas possibilidades, não se verifica ações contínuas que estruturam as potencialidades turisticamente. Ações pontuais existem, mas estas ainda não conseguem

o devido fortalecimento dos produtos. A falta de parceria público-privada e iniciativas individuais é responsável pelo não aproveitamento turístico desses elementos. Complementando o assunto, um entrevistado ainda expõe que a deficiência configura da seguinte situação:

Em função da falta de recursos, deveria haver mais parceria público-privada, pois existe boa vontade e dedicação para crescer, mas só isso não é suficiente. A Prefeitura deveria dispor de melhor estrutura, poderia deixar a cidade em condições de se desenvolver, fazer sua parte com a manutenção da limpeza da cidade, mais eventos, criar parcerias. Temos uma sociedade organizada (Casa do Empresário, Sesc, Senai, Sebrae) e com vontade de crescer, porém falta mais dinamismo do setor público para articular esses elementos. Deixando claro que deve ter uma maior consonância de todos os envolvidos em busca de objetivos comuns, como gerar empregos, renda e desenvolvimento para Caicó. Quando o turismo cresce, todos os setores são beneficiados (E9).

Para a consolidação de um destino turístico é interessante que este apresente uma gama de ofertas para segmentar e diferenciar os serviços. No caso do Seridó, e especificamente Caicó, gestores públicos e empresários do setor devem atentar para esses fatores e começar, o mais breve possível, a estruturar os elementos como produto turístico. Nesse sentido, “a união dos empresários destes segmentos pode fazer uma grande diferença na busca para a promoção do destino turístico Caicó” (E14). Dessa forma, Coriolano (2006:113) defende que “o empreendedorismo mostra formas de superar as deficiências das políticas públicas. Ser empreendedor nessa circunstância significa agir, criar e correr riscos, não esperar pelo governo”. O *trade* turístico deve ser ativo e se manifestar diante da imparcialidade de algumas ações de cunho público.

Ao serem indagados sobre as principais transformações verificadas no lugar, decorrentes das ações públicas e privadas relacionadas ao turismo no referido município nos últimos dez anos, a maioria dos atores ressaltaram que são visíveis as mudanças, principalmente em termos estruturais, com disponibilização de equipamentos de suporte para a atividade turística. Foi constatado que nesse setor houve modificações significativas em função dos reflexos das novas construções e/ou reformas de estabelecimentos de grande relevância e apoio para o turismo e os eventos, tais como Ilha de Santana, Praça da Alimentação e Mercado Público. “A infraestrutura de acesso (rodovias) melhorou, obras de apoio ao turismo e o surgimento de novos empreendimentos (pousadas e restaurantes) podem ser citados como algumas das transformações observadas decorrentes do turismo em Caicó” (E4).

As colocações evidenciam o pensamento de Cruz (2007), no qual as informações indicam que o Estado tem se comportado como principal agente hegemônico na produção do espaço turístico seridoense, fornecendo suporte

estrutural que possibilita que a atividade se desenvolva. Conforme os fatores levantados, a atividade turística, ainda que de forma incipiente, vem acontecendo no município, e muitos responsabilizam eventos como carnaval e a Festa de Santana como os grandes impulsionadores de medidas efetivas para o turismo em Caicó, ressaltando a relevância dos aspectos culturais como elementos que contribuem para manter a tradição dos festejos. Como afirma Melo Neto (2001), de fato os eventos podem ser tidos como promotores da cultura local, assim como ocorre com os principais eventos dos seridoenses onde os aspectos culturais são exaltados em muitos dos seus rituais comemorativos.

Constata-se um salto qualitativo em relação à infraestrutura de apoio turístico. Contudo, apenas isso não é suficiente para ampliar as possibilidades de sucesso do destino. Ações conjuntas, planejadas e dirigidas por pessoas capacitadas devem prevalecer no processo de desenvolvimento dos lugares e, no caso de Caicó, a pesquisa mostra a necessidade de integração entre setor público e empresariado privado ligado ao turismo na busca de uma conexão efetiva que possa conduzir as ações na tentativa de consolidação e incremento da atividade turística e de eventos.

Considerações finais

Quando se fala de turismo em Caicó/RN é relevante esclarecer que o fluxo de visitação ao município está vinculado, em grande parte, à participação nos eventos, e eles são tidos como fatores de atração turística em determinadas épocas do ano. O turismo nesse município vive períodos considerados de alta estação nos momentos em que ocorrem tais festejos. Nas épocas de eventos como a Festa de Santana e o carnaval o município atrai um expressivo número de visitantes e a localidade é favorecida com um faturamento extra em diversos setores, movimentando, assim, a economia.

Em relação aos tradicionais eventos do município, que se constituem nas principais alternativas de incentivo ao turismo no local, percebe-se que o poder público municipal tem tirado proveito da representatividade desses eventos para, assim se destacar como o principal responsável pela manutenção e sucesso dos mesmos. Na realidade, essas são comemorações que ocorrem no contexto caicoense sem a devida atenção, sem planejamento adequado e sem incentivos públicos suficiente para sua apropriada execução.

A tradição e representatividade dos eventos e festas realizadas têm conseguido enfrentar os obstáculos e resistido no calendário e no cenário de eventos norte-rio-grandense. Por isso, mesmo com a falta de planejamento adequado e disponibilidade de recursos insuficientes, a Festa de Santana e o carnaval continuam sendo reconhecidos e atraindo visitantes e participantes, fato



comprovado a cada ano quando o município recebe um considerável número de visitantes e turistas para participar dos festejos.

Assim, espera-se que exista um maior entrosamento e envolvimento do setor público e privado, no intuito de estruturar e planejar a atividade de eventos, atentando para o fato de que o desenvolvimento do setor refletirá de maneira benéfica para todos os envolvidos, principalmente para o município de Caicó.

Almeja-se que o presente estudo possa contribuir com os trabalhos de pesquisadores, gestores públicos, empresários e população local que têm algum tipo de envolvimento com o planejamento e o desenvolvimento da atividade turística no município de Caicó, principalmente na área de eventos.

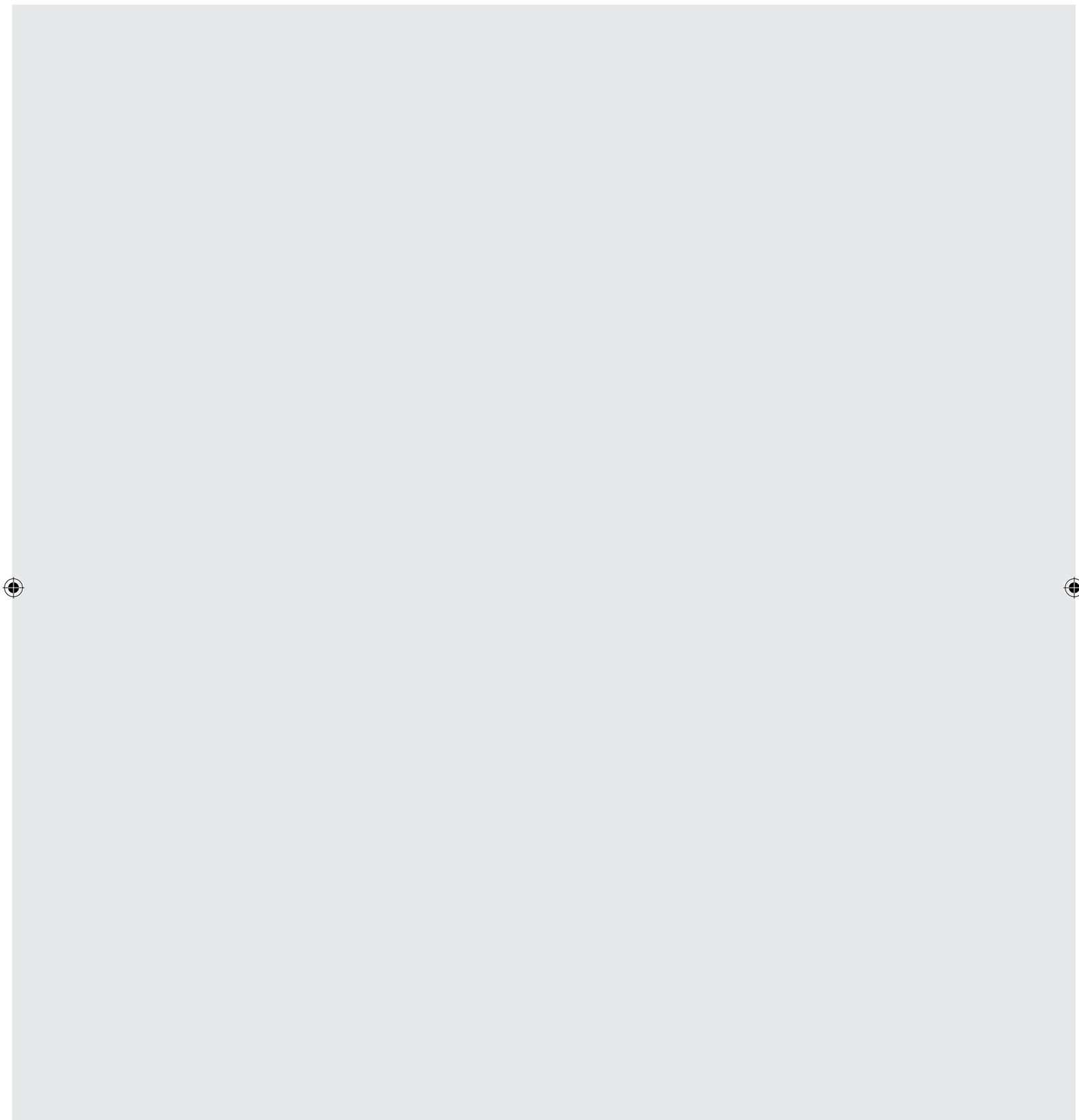
§



Referências bibliográficas

- ALVES, J. A. *A organização de eventos como estratégia de negócios Turísticos: um estudo de caso sobre as empresas promotoras e organizadoras de eventos em Caicó/RN*. 2008. 59 f. Monografia (Curso de turismo) - Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Natal.
- ALVES, M. L. B.; RAMOS S.P.; FORTES. *Turismo e Peregrinação Religiosa: A Festa de Santana de Caicó- RN*. Anais. Encontro Nacional de Turismo com Base Local, Anais ENTBL, 2005.
- ALVES, M.L. B.; RAMOS, S.P. *Turismo religioso no Rio Grande do Norte: as múltiplas faces dos "encontros" no Sertão do Seridó*. *Revista Hospitalidade*, São Paulo, ano IV, n. 2, pp. 35-50, 2. sem. 2007.
- ANDRADE, R. B.. *Manual de eventos*. 2.ed. ampl- Caxias do Sul: EDUCS, 2002.
- AZEVEDO, FF *Entre a cultura e a política: uma geografia dos "currais" no sertão do Seridó Potiguar*. 2007. 446f. Tese (Doutorado em geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia.
- BENI, M. C. *Política e planejamento de turismo no Brasil*. São Paulo: Aleph, 2006 (série turismo).
- BRITTO, J.; FONTES, N. *Estratégias para eventos: uma ótica do marketing e do turismo*. São Paulo: Aleph, 2002.
- CORIOLOANO, LL.N.M.T. *O turismo nos discursos, nas políticas e no combate à pobreza*. São Paulo: Annablume, 2006.
- CRUZ, R. C. *Geografia do turismo: de lugares a pseudo-lugares*. Colaboradores, André Luiz Sabino, Fábio Silveira Molina, Rodolfo Pereira das Chagas.- São Paulo: Roca, 2007.
- DAMASCENO, G. Y. F. *Análise das inovações ocorridas no carnaval de Caicó - RN sob a perspectiva dos organizadores dos blocos e gestores das empresas de eventos*. 2011. 60 f. Monografia (Curso de turismo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Currais Novos.
- DIAS, R.. *Planejamento do turismo: política e desenvolvimento do turismo no Brasil*. 1.ed. 3. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.
- FURTADO, C.. *O nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento*. *Revista de Economia Política*, Vol. 4, nº 3, Julho-Setembro de 1984.
- INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Festa de Sant' Ana de Caicó*. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/portal/montarDetalheConteudo.do?id=15779&sigla=Institucional&retorno=detalheInstitucional>>. Acesso em 30/04/13.
- MARTIN, V.. *Manual prático de eventos*. 1ed. 4. reimpr. São Paulo: Atlas, 2007.
- MELO NETO, F.P. Evento: de ação, de entretenimento a agente de promoção do patrimônio histórico-cultural. In: FUNARI, Pedro Paulo; PINSKY, Jaime (org.). *Turismo e patrimônio cultural*. - São Paulo: Contexto, 2001 (coleção turismo contexto).
- MORAIS, I. R.D.. *Seridó norte-rio-grandense: uma geografia de resistência*. Caicó/ RN: Ed. do autor, 2005.

Recebido em 04/05/2013
e aceito em 12/08/13



Rafael Gumiero |

Projetos de desenvolvimento em disputa: o debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE

RESUMO

Nos anos 1950, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e o Grupo Misto Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) — BNDE antecederam e concederam importantes subsídios através dos seus relatórios ao Plano de Metas. Nesse trabalho o objetivo é realizar a análise comparativa do relatório da CMBEU e o do Grupo Misto Cepal-BNDE, fazendo o balanço entre o diagnóstico, prognóstico e a metodologia propostos por eles. A hipótese é a de que o debate entre as Comissões Mistas gerou concordâncias e discordâncias, o que nos permite afirmar que houve dois projetos de desenvolvimento em disputa. O ponto central de divergência entre eles é na metodologia proposta para programar a industrialização: 1) a CMBEU recomendou a tese dos pontos de germinação, influenciada por Campos e posteriormente Hirschman complementou essa tese; 2) o Grupo Misto Cepal-BNDE optou pela tese do crescimento equilibrado, resultado do acirrado debate entre Nurkse e Furtado.

Palavras-chave

Crescimento equilibrado, pontos de germinação, industrialização.

ABSTRACT

During the 1950's, the Joint Brazil-United States Technical Commission (CMBEU) and the joint ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean) — BNDE (Brazil's National Bank for Economic Development) working group heralded and aligned with a set of important ideas through each of their Target Plans. This article seeks to carry out a comparative analysis of the CMBEU and the Joint ECLAC-BNDE Group reports, and review the diagnosis, the prognosis and methodology proposed by both. One can assume that the debate between these two Joint Commissions involved a good deal of accord and disaccord, which enables us to conclude that there were effectively two development projects on the go and in direct dispute at the same time. The key disagreement between the two was centered on the methodology that should be used in programming the process of industrialization: 1) The CMBEU recommended the theory of points of germination, suggested by Campos and later by Hirschman; 2) the Joint ECLAC-BNDE Group preferred the theory of balanced growth, the result of a fierce debate between Nurkse and Furtado. .

Keywords

Balanced growth; points of germination; industrialization.

Introdução

Nos anos 1930, uma nova engenharia institucional foi gestada no Brasil e permitiu ao Estado mobilizar incentivos ao setor industrial, o que possibilitou a transição da base de acumulação de capital — agrário-exportador para industrialização. O Estado reuniu importantes teóricos em torno da construção do projeto de industrialização, os quais foram responsáveis por comissões de estudo, planos e programas que delinearam os caminhos para a instalação desse projeto (DRAIBE, 2004).

O segundo governo Vargas (1951-1954) foi orientado pela ideologia desenvolvimentista¹ para conduzir o projeto de industrialização e a sua parceira com o capital estrangeiro foi de fundamental importância para a promoção de investimentos para a industrialização (BASTOS, 2006). Nesse período, podemos apontar dois grupos de estudos que sistematizaram estratégias de industrialização e contribuíram com o Plano de Metas, formulado no governo Juscelino Kubistchek. Essas estratégias foram resultado dos estudos do Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), de 1951, conduzido por Roberto Campos e do Relatório do Grupo Misto Comissão Econômica para América Latina e Caribe Cepal-BNDE, de 1952, sob tutela de Celso Furtado (MANTEGA, 1984).

A CMBEU surgiu em 1951, resultado das negociações Brasil e Estados Unidos. O chefe da delegação brasileira Ari Frederico Torres, ex-diretor do Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo e outros técnicos, Glycon de Paiva Texeira, Lucas Lopes e o embaixador Roberto Campos compuseram esse grupo. O objetivo da CMBEU era criar condições de infraestrutura, como energia elétrica e sistema de transportes para dar suporte à instalação do projeto de industrialização, em contrapartida os Estados Unidos receberiam matérias-primas do Brasil (BRASIL, 2008).

Em 1952, foi formado o Grupo Misto Cepal-BNDE. Nesse momento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) estava sob a direção de Roberto Campos que entrou em contato com a Cepal, que trabalhava na *Técnica de Planificação*, convidando Furtado para integrar a equipe dessa instituição. Nesta oportunidade, Raúl Prebisch sugeriu a formação de um grupo com técnicos do BNDE e os da Cepal. Celso Furtado foi chamado para dirigir o Grupo Misto Cepal-BNDE e aprofundar os estudos dos problemas de longo prazo da economia brasileira, o que permitiu colocar em prática a *Técnica de Planificação* (FURTADO, 1985).

1. O desenvolvimentismo é o “projeto” de superação do subdesenvolvimento através da industrialização integral, por meio de planejamento e apoio estatal. No Brasil, foi a ideologia nacional-desenvolvimentista e a do setor público responsáveis por oferecer técnicas de planejamento através da intervenção do Estado no processo de industrialização (BIELSCHOWSKY, 2000).

2. A denominação de diálogo é compreendida como citações ou notas de rodapé nas obras de Furtado referentes a Nurkse. Os conceitos de Nurkse que foram mais debatidos por Furtado são “efeito demonstração”, círculo vicioso da pobreza, crescimento equilibrado, o papel do Estado na economia. Os termos dos debates entre estes teóricos podem ser compreendidos em forma de diálogo, considerando a recepção de Furtado dos conceitos do subdesenvolvimento trabalhados por Nurkse em sua obra, e, principalmente a ressignificação deles por Furtado (GUMIERO, 2011).

A hipótese desse trabalho é a de que esses grupos de estudos trabalharam orientados por dois movimentos: o do diagnóstico, que produziu leituras sobre a economia brasileira, e o do prognóstico para a saída do subdesenvolvimento. Embora as comissões concordassem que a alternativa capaz de eliminar o subdesenvolvimento fosse a industrialização, divergiram no método de execução desse projeto.

De um lado, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos recebeu influência da tese dos pontos germinativos para programar a industrialização, apostando os investimentos em setores estratégicos da economia, argumento defendido por Roberto Campos, que estava à frente dessa Comissão. Anos mais tarde, Albert Hirschman orientou sua interpretação sobre o subdesenvolvimento amparado pela tese dos pontos de germinação, detendo-se na complementação dessa tese inicialmente trabalhada por Campos. Do outro lado, o Grupo Misto Cepal-BNDE enveredou pela tese do crescimento equilibrado, resultado do diálogo estabelecido entre Ragnar Nurkse e Celso Furtado, depois trabalhado pelo economista brasileiro na preparação do Relatório Final desse Grupo. A sua proposta foi idealizar a industrialização distribuindo os investimentos públicos de maneira igualitária para todos os setores (infraestrutura, transformação, agricultura). Entretanto, esse Grupo concluiu que a insuficiência de poupança interna e de capital impossibilitou a aplicação dessa tese, originando um método de planejamento misto, que conciliou a análise global da economia com a setorial, cujo objetivo preliminar foi aplicar os investimentos nos setores prioritários e estendê-los aos demais setores da economia.

Acreditamos que houve o diálogo da tese do subdesenvolvimento de Campos com a Comissão Mista Brasil — Estados Unidos e, posteriormente, Hirschman trabalhou na tese dos pontos de germinação. Por sua vez, o diálogo² estabelecido entre a tese do subdesenvolvimento de Nurkse e a teoria do desenvolvimento de Furtado³ auxiliou o Grupo Misto Cepal-BNDE. Esse momento pode ser ilustrado pelo famoso debate gerado entre as ideias de Nurkse proferidas em sua conferência no Rio de Janeiro, em 1951, e as de Furtado. Nessa oportunidade, o debate iniciado por esses teóricos foi de fundamental importância para a produção da tese do crescimento equilibrado.

A Fundação Getúlio Vargas⁴ (FGV) foi basilar neste processo, colaborando, sobretudo, com as conferências nacionais, internacionais e na publicação em forma de artigos delas em seu periódico, *Revista de Economia Brasileira*⁵ e *Conjuntura Econômica*, o que auxiliou a propagação da discussão sobre o tema do subdesenvolvimento no Brasil. O debate travado entre Nurkse e Furtado foi uma das mais importantes disputas intelectuais no campo do pensamento econômico nos anos 1950. A convite da FGV, Nurkse veio ao Brasil realizar uma série de conferências, que posteriormente foram publicadas pela *Revista Brasileira de Economia*. Essa conferência rendeu

3. A teoria do desenvolvimento de Furtado pode ser dividida em dois momentos diferentes: no primeiro momento é elaborado por Furtado um diagnóstico do subdesenvolvimento brasileiro, entendendo que cada processo de desenvolvimento é autônomo (o subdesenvolvimento não é considerado uma etapa do processo de desenvolvimento pelo qual todos os países tenham que passar) e classificando-o como *suis generis*; no segundo momento Furtado trabalha com alternativas para sair do estado de subdesenvolvimento, compreendendo neste processo o quanto é complexo o modelo de subdesenvolvimento no Brasil, dada que é rápida a absorção das inovações na cultura material (transformações no sistema de produção) porém, é vagarosa essa absorção na cultura não material (no sistema de valores sociais). A sua teoria do desenvolvimento é resultado destes dois momentos, articulando o diagnóstico do subdesenvolvimento com alternativas para a saída do mesmo (CEPÉDA, 1998).

4. A Fundação Getúlio Vargas foi fundada em 1944 e constitui um dos principais centros de pesquisa econômica do Brasil.

5. A *Revista Brasileira de Economia* surgiu em 1947, editada por Arizio de Viana e Eugenio Gudín, no Instituto Brasileiro de Economia da FGV foi o primeiro periódico nacional a tratar assuntos econômicos e representava o pensamento das correntes mais liberais.

comentários de Celso Furtado ao conteúdo exposto e as suas críticas foram rebatidas por Nurkse, gerando uma fervorosa discussão entre eles. Furtado relembra em sua autobiografia, a *Fantasia Organizada*, a repercussão da conferência de Nurkse. “Rompiam-se o diálogo de surdos: deixávamos de lado as caixas vazias das teorias puramente dedutivas para abordar a realidade do subdesenvolvimento de um ângulo teórico” (FURTADO, 1985:149).

O surgimento da Fundação Getúlio Vargas e da *Revista Brasileira de Economia* permitiram que houvesse o intercâmbio de ideias sobre a problemática do subdesenvolvimento, que mobilizou e passou a ser tratado como prioridade pelas instituições, governo nacional e pelos teóricos brasileiros nos anos 1950. Os relatórios produzidos pela CMBEU e pelo Grupo Misto Cepal-BNDE somam importância ao planejamento econômico do Brasil, pois foram os primeiros grupos de estudos que produziram de maneira sistemática o diagnóstico da economia brasileira na primeira metade dos anos 1950 e auxiliaram a organização de estratégias para implementação de planos nacionais de desenvolvimento, o Plano de Reabilitação da Economia Nacional e Reparcelamento Industrial (2º governo Vargas), o Plano de Metas (Juscelino Kubitschek) e o Plano Trienal de Desenvolvimento (João Goulart) (MANTEGA, 1984).

O objetivo deste trabalho é, portanto, aplicar uma análise comparativa apontando em que medida é possível distinguir dois projetos de industrialização em “disputa”, produto desses relatórios de estudo. Estabelecemos nossa comparação sistematizando os seguintes pontos dos relatórios da CMBEU e do Grupo Misto Cepal-BNDE: diagnóstico, prognóstico e o método para condução do projeto de industrialização.

A justificativa pela escolha dos teóricos do centro, Hirschman e Nurkse, e os da periferia, Campos e Furtado, não foi aleatória. Ela obedeceu às seguintes balizas: a) o grupo de teóricos do centro⁶ pode ser considerado como a primeira interpretação sobre o atraso econômico (entre os teóricos da Europa e Estados Unidos); b) as suas teses foram elaboradas nos anos 1950, coetâneas às produções da periferia (América Latina), permitindo a interlocução entre elas, compreendida em forma de diálogos; c) Campos foi representante da ala desenvolvimentista do setor público e responsável pela CMBEU e Furtado expoente da ala desenvolvimentista nacionalista e presidente do Grupo Misto Cepal-BNDE, sendo responsáveis por uma fina interpretação do subdesenvolvimento colada às recomendações de superação dele (BIELSCHOWSKY, 2000).

Para emprendermos nossos objetivos recorreremos ao relatório da CMBEU⁷, publicado pela revista *O Observador Econômico e Financeiro*, Ano XX, nº 230, abril de 1955 e o relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE, *Análise e Projeções do Desenvolvimento Econômico*, publicado em 1957.

6. Nos anos 1950, houve uma intensa produção bibliográfica sobre o tema do subdesenvolvimento pelos teóricos do centro capitalista. Podemos citar os livros *The Process of Economic Growth* de 1952, de Rostow, *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos* de 1953, de Nurkse, o artigo *O conceito de Pólos de Crescimento* de 1955, de Perroux, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas* de 1957, de Myrdal, *Estratégias do Desenvolvimento Econômico* de 1958, de Hirschman.

7. Em 2008, foi republicado pelo periódico *Memórias do Desenvolvimento*, nº2, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Utilizamos essa versão neste trabalho.

Esse relatório foi dividido em duas partes: a primeira, *Introdução à Técnica de Programação*, de autoria de Celso Furtado, representante da Cepal, que trabalhou a metodologia das técnicas de planejamento; a segunda, *O Desenvolvimento Econômico do Brasil*, refere-se ao estudo realizado pelo BNDE em cooperação com a Cepal, composta por uma seção com o diagnóstico global da economia brasileira do período de 1939-1954, e pelas projeções setoriais (investimentos no setor público, transportes, energia, exportações e perspectivas da economia cafeeira), para finalmente propor um programa de desenvolvimento para os anos 1955-1962.

O artigo está dividido em três partes, além dessa introdução. Na primeira seção apresentamos a tese dos pontos de germinação trabalhada por Campos e Hirschman, e a tese do crescimento equilibrado afinada por Nurkse e Furtado. A organização das ideias dessas duas frentes teóricas foi o ponto central no debate entre as comissões mistas. Na segunda seção, apresentamos o diagnóstico, prognóstico e método para programação da industrialização dos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal-BNDE. Por fim, na terceira seção, elaboramos o balanço das ideias dos grupos de estudos, determinando em quais momentos há discordância e concordância entre elas, o que nos permitirá definir dois projetos de desenvolvimento em disputa.

8. O livro *Economia, planejamento e nacionalismo* reuniu uma coletânea de artigos produzidos nos anos 1950 por Roberto Campos.

9. Os artigos de Hirschman publicados na *The American Review*, em 1957, e em *Investment Criteria and Economic Growth*, em 1955 precederam a publicação e foram acrescentadas nesse livro.

Os investimentos setoriais como estratégia para superação do subdesenvolvimento

A seguir vamos trabalhar o diagnóstico do subdesenvolvimento e o conceito de pontos de germinação no pensamento de Campos e Hirschman. Optamos pelas obras *Economia, planejamento e nacionalismo* de 1963⁸, de Campos e *Estratégias do Desenvolvimento Econômico* de 1958⁹, de Hirschman.

O subdesenvolvimento é definido, de acordo com Campos (1963), pela produção, em larga escala, de artigos primários e pelo baixo nível de renda *per capita* dos países. A deterioração dos termos de trocas no comércio internacional entre esses países e os desenvolvidos resulta do baixo valor agregador dos produtos primários em comparação aos industrializados, que possuem maior valor agregado.

Nos anos 1950, a economia brasileira apresentou três problemas estruturais: inflação, crises do balanço de pagamentos e o desequilíbrio na distribuição regional de renda. Esses problemas estruturais resultaram em desequilíbrios na economia: 1) entre a estrutura industrial e a base agrária, gerando a inflação; 2) entre a superestrutura industrial e a base de recursos naturais, afetando a balança de pagamentos; 3) na orientação dos investimentos;

4) no ritmo de crescimento das regiões do país (CAMPOS, 1963).

Os fatores responsáveis pelo desequilíbrio da inflação foram provados durante o processo de industrialização, determinados pelo aumento da demanda por recursos primários (principalmente alimentação), pois houve a tendência de padronização do consumo das classes operárias acompanhando o ritmo de consumo da classe média e a limitada quantia ofertada de insumo primário, que não permitiria a indústria produzir em proporção equivalente bens de consumo e artigos de consumo básico, optando pela maximização da produção de bens de consumo (CAMPOS, 1963).

O segundo desequilíbrio foi consequência da política cambial que encorajou a produção industrial interna no Brasil (nos anos 1946 a 1951). Houve a valorização do cruzeiro decorrente da inflação, que reduziu o poder de compra dos consumidores. O setor de exportações foi desestimulado pela taxa de câmbio supervalorizada, optando pela importação de matérias-primas e combustíveis ao invés da sua produção interna. O terceiro desequilíbrio foi o vagaroso investimento em setores estratégicos de infraestrutura (energia e transporte) e atividades econômicas (agricultura e indústrias de transformação), o que limitou o seu crescimento e traduziu-se em “pontos de estrangulamentos”. O quarto desequilíbrio foi decorrente do crescimento desigual das regiões do país (CAMPOS, 1963).

O crescimento econômico atingiu o estado de São Paulo, enquanto que em outros as economias permaneceram estagnadas. São Paulo, por exemplo, que em 1939 respondia por 33% da produção nacional, passou em 1949 a responder a 48% [...] Quatorze outros estados de alguma significação industrial perderam terreno: de 16,4% baixaram para 11,7% (CAMPOS, 1963:77).

Hirschman (1961) aponta em seu diagnóstico o dualismo em países subdesenvolvidos. Esse fenômeno ocorre pelo crescimento desigual entre as regiões, dividindo-as em progressistas e atrasadas. Hipoteticamente o teórico ilustra essa situação pela região Norte (provida de crescimento econômico) e a Sul (economia estagnada). O crescimento da região Norte pode causar repercussões econômicas favoráveis ou adversas para o Sul. Os efeitos de fluência do progresso do Norte para o Sul podem ser mobilizados pelo aumento da demanda pelos produtos primários sulinos e investimentos, consequência da complementação dessa economia à demanda da região Norte. O crescimento dessa região aumenta a demanda por mão de obra, o que estimularia a absorção do Sul, gerando aumento da produtividade marginal do trabalho e do consumo *per capita*, definindo, assim, as repercussões favoráveis para o Sul.

Em paralelo, o crescimento econômico da região industrializada pode provocar repercussões adversas para o Sul ou de polarização de investimento

no Norte. A propensão à polarização geraria a migração interna de técnicos e administradores da região Sul para o Norte e, nesta região progressista novos empregos seriam preenchidos por essas categorias especializadas, sendo oferecidos salários maiores, o que reflete a baixa remuneração da mão de obra na região Sul. O valor desproporcional entre os salários concedidos entre essas duas regiões provocaria o deslocamento das empresas mais qualificadas do Sul para o Norte (HIRSCHMAN, 1961).

Para Hirschman (1961) os efeitos de fluência dificilmente podem superar os de polarização. Apesar da possibilidade da produção de produtos primários no Sul complementar a cadeia de produtividade da região Norte, em caso do aumento dos preços dos produtos produzidos no Sul, o Norte recorreria à importação desses produtos através de outros parceiros comerciais ou a sua substituição pela produção interna.

O Estado deve ser orientado pelo planejamento para providenciar investimentos na correção das desigualdades regionais causadas pelos efeitos de polarização. Hirschman (1961) propõe três padrões de alocação de recursos: dispersão, concentração em áreas de crescimento e promoção de desenvolvimento em áreas atrasadas. O padrão de dispersão de investimentos é caracterizado pela distribuição de pequenos projetos pelo país. Contudo, esse padrão requer alguns elementos para a sua otimização, como a formulação de projetos que concilie recursos financeiros disponíveis com capacidade tecnológica e técnica para a sua implementação (exemplo de usinas elétricas, de transportes ou de indústrias de base) (HIRSCHMAN, 1961).

O padrão de concentração de investimentos é resultado da inserção do capital estrangeiro em regiões que possuem vantagens de localização e infraestrutura instalada. Os investimentos públicos acompanham essa tendência, o que contribui para uma possível concentração de capital. Hirschman (1961) rejeita o padrão de concentração, pois o volume de investimento público é prioritariamente direcionado para regiões com dinâmica econômica e infraestrutura instalada em detrimento a outras, com problemas econômicos, o que desobedece a igualdade e coesão nacional.

O terceiro padrão é o de investimentos do governo em regiões atrasadas economicamente, buscando equilibrar através das vantagens tributárias especiais a oferta de recursos financeiros para o Sul, o que controlaria os efeitos de polarização de recursos no Norte. Hirschman alerta sobre a probabilidade dos investimentos do Estado serem mal orientados, portanto, recomenda que sejam feitos investimentos inicialmente nos setores de energia elétrica, transportes e em seguida incentivar atividades econômicas indutoras, na indústria, na agricultura e serviços.

Campos (1963) recomenda duas alternativas para combater as desigualdades regionais no Brasil. A primeira é denominada aristocrática e sua

estratégia é concentrar todos os investimentos na área de maior produtividade, o que elevaria o ritmo de crescimento da economia local. A sua justificativa para investir recursos financeiros em alguns setores dessa economia está relacionado ao raciocínio de que no primeiro estágio o aumento de capital investido em um único ponto geraria o seu crescimento e formaria poupanças e conseqüentemente realizaria a transferência desse capital, como auxílio, para as áreas atrasadas economicamente.

A segunda alternativa recomendada por Campos é chamada humanitária, prioriza a distribuição equitativa de recursos financeiros e o bem-estar da população. A adoção da primeira alternativa geraria tensões sociais e um clima crônico de revolta nas regiões atrasadas.

No caso brasileiro, afigura-se, então, aconselhável a adoção de técnicas de planejamento com base em pontos de germinação, não certamente como objetivo final, mas apenas como meta temporária, até que desenvolvamos suficientemente o mecanismo de planificação, isto é, (a) uma congregação de recursos técnicos e humanos compatíveis com a tarefa planificadora, e (b) uma burocracia suficientemente ascética, disciplinada e apostólica, para executar os planos do setor governamental e coordená-los com os do setor privado (CAMPOS, 1963:95).

Em um primeiro momento, de acordo com o diagnóstico da economia brasileira, Campos (1963) sugere ao Estado adotar o planejamento setorial, aplicando os recursos de capitais disponíveis em investimentos nos “pontos de germinação”, para posteriormente formular um plano de desenvolvimento que distribuisse os recursos financeiros entre os setores da economia.

A tese do crescimento equilibrado como alternativa para redução das desigualdades regionais

Para trabalharmos o conceito crescimento equilibrado selecionamos a obra *Problemas de Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*, publicada em 1953, de Nurkse e as obras *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, publicadas respectivamente em 1961 e 1967, de Furtado.

Antecipa o debate sobre a defesa da tese do desenvolvimento equilibrado o artigo de Rosenstein-Rodan “*Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*”, publicado em 1943. Nele, o atraso econômico seria anulado pela intervenção do Estado na economia através do crescimento autossustentado, proporcionado por um *quantum* mínimo de investimento capaz de acelerar a implantação de indústrias-chaves em um país subdesenvolvido, determinando o “*big push*”. (ROSEINSTEIN-RODAN, 2010).

Seguindo pelo mesmo caminho de Roseinstein-Rodan, Nurkse foi um signatário da tese do crescimento equilibrado. Em sua interpretação, a formação de capital era um ponto de fundamental importância para as áreas subdesenvolvidas. “A formação de capital processa-se quando a sociedade não aplica toda a sua atividade produtiva corrente em necessidades e desejos de consumo imediato, mas dirige uma parte dela à criação de bens de produção” (NURKSE, 1957:4).

Nurkse compreende que em países subdesenvolvidos há a dificuldade na formação de capital, porque esses estão envolvidos pelo “círculo vicioso da pobreza”, essa situação “implica numa constelação circular de forças, tendendo a agir e reagir uma sobre a outra de tal modo a conservar um país pobre em estado de pobreza” (NURKSE, 1957:8).

É identificado por Nurkse (1957) dois tipos de países com problemas na formação de capital: os “superpopulados”; e os “subpopulados”. A dificuldade em regiões “superpopuladas” é a concentração populacional no campo, acompanhada por atividades econômicas especializadas na produção de matérias-primas. O subemprego crônico na agricultura associado ao desperdício de trabalho (considerada a fonte de riqueza) implica na não formação do capital, chamado de “desemprego disfarçado”.

O termo *desemprego disfarçado* não se aplica ao salário do trabalho. Designa uma condição de emprego de famílias em comunidades agrárias. Uma série de pessoas trabalha em fazendas ou pequenos lotes agrícolas, sustentando-se de uma parte da renda real da sua família e virtualmente não contribuindo para a produção [...] Toda a população pode estar ocupada e ninguém se pode considerar vadio. Ainda assim, permanece o fato de que uma determinada porção da mão de obra empregada na terra poderia ser dispensada, sem que houvesse qualquer alteração no volume da produção (NURKSE, 1957:38).

O “desemprego disfarçado” é um fenômeno de massa inserido em economia agrária superpovoada, permanecendo oculta a poupança. Ela é a quantidade de trabalho de um indivíduo que acumula para além das suas horas de trabalho em relação à baixa produtividade de outro trabalhador, considerada mão de obra excedente. Então, a renda da poupança oculta vai ser direcionada à mão de obra excedente a fim de custear a sua sobrevivência. Há grande proporção de trabalhadores nas atividades agrícolas e mesmo sem modificar as técnicas agrícolas, poderia haver transferência de parte dessa mão de obra para outro setor produtivo que não alteraria a produção agrícola. Em outras palavras, a produção agrícola seria mantida com menor contingente de mão de obra (NURKSE, 1957).

O segundo modelo de países subdesenvolvidos é o com escassez de população. A agricultura é a principal atividade econômica do país, a exigência é o aumento da produtividade nesse setor, pois a maioria da população está

concentrada nele, o que contribuiria para a formação de capital e o desenvolvimento da indústria. A elevação da produtividade na agricultura seria possível pela mediação de novas técnicas e métodos de produção. A mobilização desse fator permitiria a liberalização de mão de obra para empregá-la na indústria, auxiliando na formação de capital produtivo (NURKSE, 1957).

A ausência de capital no mercado interno em países subdesenvolvidos é considerada problemática, dado que implica baixo investimento privado e dificuldade em formar poupança. A explicação para essa situação está relacionada ao “mau” uso da poupança doméstica. Por um lado, há a dificuldade em formar poupança doméstica pelo baixo nível de renda da população e, por outro lado, os lucros obtidos pela elite não são direcionados para a formação de poupança, mas no consumo de produtos importados, revelando o “efeito demonstração”. A formação de poupança é condição para reunir capital e investi-lo no mercado interno de países subdesenvolvidos, o que proporcionaria recursos no setor de transformação e substituiria a importação de produtos manufaturados pela sua produção interna (NURKSE, 1957).

Na teoria furtadiana o subdesenvolvimento assume uma complexidade maior do que a apresentada por Nurkse. Para Furtado (1963) o subdesenvolvimento não constitui uma etapa do processo de formação das economias capitalistas modernas. É autônomo e resultado da inserção de empresas capitalistas modernas em estruturas pré-capitalistas. A existência desse fenômeno assume diferentes níveis de complexidade, o caso mais simples é a coexistência de empresas estrangeiras produtoras de mercadorias para exportação e atividades econômicas de subsistência. É possível existir o subdesenvolvimento até mesmo em países que possuem um núcleo industrial, coexistindo em três setores:

No primeiro, predominam as atividades de subsistência e é reduzido o fluxo monetário; no segundo estão as atividades diretamente ligadas ao comércio exterior; no terceiro, finalmente, as que se prendem ao mercado interno de produtos manufaturados de consumo geral. Depara-se-nos, portanto, um tipo de estrutura econômica subdesenvolvida bem mais complexo que o da simples coexistência de empresas estrangeiras com remanescentes de um sistema pré-capitalista (FURTADO, 1963:189).

Nessas circunstâncias, o subdesenvolvimento pode existir em dois níveis de complexidade: o de grau inferior e o complexo. Nas estruturas subdesenvolvidas de grau inferior o setor exportador é o fator dinâmico capaz de modificar estruturalmente a economia, através dos salários gerados para seus trabalhadores. Furtado (2000) explica que a expansão do setor exportador amplia o fluxo de renda monetária, o que modifica o perfil da procura e possibilita a absorção de fatores antes localizados no setor de subsistência para um nível de produtividade superior. Se o setor exportador estagnar e crescer a oferta de

trabalhadores pressionará para baixo o valor do salário e da renda *per capita*.

Segundo Furtado (1963), em estruturas subdesenvolvidas mais complexas, que são caracterizadas pelo núcleo industrial ligado ao mercado interno, existe forte tendência para as reações cumulativas na economia subdesenvolvida, que podem provocar transformações estruturais no sistema. Nesse sistema o fator dinâmico permanece sendo a procura externa aliada à multiplicação dessa ação no mercado interno. A renda monetária cresce favorecida pela demanda externa, em paralelo com os lucros do núcleo industrial que está inserido no mercado interno, ampliando os investimentos nesse setor e reduzindo a economia de subsistência. Com a expansão do setor externo ampliam-se as importações, ocasionando o aumento dos seus preços, o que reduz o efeito do multiplicador interno de renda.

Há momentos de redução dos preços dos produtos exportados acompanhado pela queda da capacidade de importar, provocando desvalorização cambial. Mesmo com a redução da rentabilidade no setor exportador, o núcleo ingressa em uma fase de bonança determinada pelo aumento da procura de manufaturas produzidas pelas indústrias internas, devido à desvalorização cambial, melhorando a rentabilidade no setor ligado ao mercado interno. Contudo, o crescimento não é permanente, devido à redução das importações. A rentabilidade das indústrias internas que oferecem produtos à demanda interna é momentânea, pois os preços de equipamentos importados ampliam-se com a desvalorização cambial (FURTADO, 1963).

Para Furtado (1963), na etapa superior do subdesenvolvimento a produção de equipamentos industriais é diversificada e este setor produz parte dos equipamentos requisitados para a expansão da sua capacidade produtiva. Em economias subdesenvolvidas o fator dinâmico se restringe à indução externa e não às inovações tecnológicas, dado que, no caso do Brasil, a opção por políticas de substituição de importação não produz inovações tecnológicas, acompanha o padrão de produção das economias desenvolvidas. Embora nesta situação exista a tendência de crescimento no sistema, ele é conduzido pela produção bens de capital para a expansão da sua capacidade produtiva, o crescimento é operado sobre forte pressão inflacionária.

Nurkse (1957) aposta, como saída para o subdesenvolvimento, no planejamento do Estado de uma política que priorize o crescimento equilibrado. Esse método é incentivado pela ampliação do mercado interno em paralelo com o aumento de investimentos dos empresários privados nacionais e do capital estrangeiro para todos os setores da economia. Nurkse complementa: o Estado deve assegurar a poupança doméstica através de políticas fiscais e monetárias e restrições à importação de bens de consumo.

Assim como Nurke, a alternativa recomendada por Furtado (2000) para o subdesenvolvimento é a industrialização em conjunto com a ação coordenada

pelo Estado. Essa estratégia deve ser aplicada pela expansão equilibrada em todos os setores da industrialização, de modo que concilie a diversificação da procura global com a expansão da renda. O desenvolvimento equilibrado é sugerido para a superação do dualismo estrutural e a eliminação do subdesenvolvimento. Essa doutrina promove subsídios para a formulação do planejamento, condicionado pela técnica a serviço de uma política de modificação das estruturas econômicas.

A aposta da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos nos “pontos de germinação” para a industrialização

No início dos anos 1950, a expansão industrial providenciou o crescimento do mercado interno, acompanhado pela rápida e concentrada urbanização. A CMBEU constatou em seu diagnóstico que o processo de industrialização gerou debilidades na economia nacional. Desequilíbrios na demanda da agricultura e da mineração, a intensificação da urbanização e a expansão agrícola de exportação para o Oeste foram realizados com déficit nos setores de transportes e energia. Os desequilíbrios causados no processo de crescimento podem se tornar cumulativos¹⁰ e retardar o ritmo de evolução econômica, pois os estímulos dinâmicos dos setores da economia não são capazes de suprir a ausência de infraestrutura básica (BRASIL, 2008).

As disparidades das taxas de crescimento regional na economia brasileira é consequência da produção em maior intensidade de artigos de exportação originários da agricultura (incluindo o café) e mineração. O aumento do preço do café contribuiu para a expansão da renda *per capita* nas regiões Centro e Sul do país. Por outro lado, no Nordeste os produtos primário-exportadores não acompanharam esse ritmo de aumento nos preços das manufaturas e de gêneros alimentícios, da região Sul (BRASIL, 2008).

Estimativas indicam que o crescimento do produto real *per capita* no centro econômico do Brasil, que compreende os estados do Rio, Espírito Santo, Minas Gerais, São Paulo, Paraná e o Distrito Federal, foi de 50% entre 1939 e 1959, duas vezes maior que a taxa nacional correspondente. Isto deve ser comparado com um acréscimo de cerca de 15% na região pioneira de Mato Grosso e Goiás, de 8 a 10% nos estados meridionais, e de 4% nos estados nordestinos (incluindo Bahia e Sergipe). O produto real *per capita* pouco ou nada subiu na região Amazônica (BRASIL, 2008: 303).

As consequências geradas pelos desequilíbrios regionais para a industrialização são de difícil reversão. As indústrias foram instaladas em regiões com suporte mais adequado para recebê-las, com infraestrutura, recursos humanos,

10. Myrdal (1972) trabalha com o método da causação circular acumulativa. Este método desdobra a análise do subdesenvolvimento em “efeitos regressivos” e os “efeitos propulsores” de uma economia. A causação circular de Myrdal propõe que existe dinamismo no conceito do “círculo vicioso”, tanto para produzir os efeitos retrógrados (frequente em países subdesenvolvidos), como para produzir os efeitos progressivos (ausente ou de fraca intensidade em países subdesenvolvidos). O Estado assume papel de relevância nesse processo, como agente capaz de proporcionar os “efeitos propulsores” em países subdesenvolvidos através do planejamento de políticas econômicas para conciliar o desenvolvimento com a democracia.

materiais de mercados consumidores e renda *per capita* elevada. Essa situação pode gerar crescimento econômico em regiões com condições mais favoráveis para instalação da indústria em detrimento de outras (BRASIL, 2008).

O relatório da CMBEU ressaltou o descompasso entre o aumento da demanda da produção agrícola causado pelo aumento demográfico e a estagnação da produtividade, o que manteve baixa a oferta de produtos agrícolas. O referido relatório registrou aumento somente nos produtos agrícola de exportação (algodão, café e cacau), revelando a pressão inflacionária para os produtos agrícolas destinados ao mercado interno (BRASIL, 2008).

A inflação foi consequência dos desequilíbrios entre oferta e demanda de produtos agrícolas e das pressões inflacionárias mundiais originárias pela Segunda Guerra Mundial. O processo de industrialização brasileira é imitativa, ou seja, não domina a inovação tecnológica e reproduz as técnicas aplicadas pelas indústrias em países desenvolvidos. Por conta disso, o processo de substituição de importações se apresenta como a alternativa para instalação da industrialização, assimilando as inovações tecnológicas de países desenvolvidos (BRASIL, 2008).

O prognóstico recomendado pela CMBEU é um programa de investimentos que priorizasse a resolução dos seguintes problemas:

A - Eliminação dos pontos de estrangulamento, que impedem ou dificultam a distribuição da produção existente, ou resultam na subutilização dos recursos de produção; B - Remoção de obstáculos à maior expansão da produção agrícola, da mineração e florestal, assim como à ampliação de fábricas existentes ou à instalação de novas; C - Integração do mercado interno, em virtude de um sistema mais eficaz de conexões inter-regionais que favorecerão a especialização e produção em larga escala; D - Descentralização da indústria, propiciando distribuição mais equilibrada do poder econômico e aliviando o congestionamento dos presentes centros industriais (BRASIL, 2008: 398).

O método para aplicar o prognóstico foi induzir o fluxo de empréstimos do capital externo e de capital privado nacional para formulação de projetos em setores estratégicos (transportes e energia) e eliminar os seus pontos de estrangulamento. O prognóstico dessa Comissão Mista é a formulação de projetos em setores estratégicos, recorrendo à tese de indústrias “germinativas” (BRASIL, 2008).

A opção da CMBEU pelos pontos de germinação direcionou os investimentos para a malha ferroviária, reequipamento da navegação costeira, reparação dos portos e a expansão da produção de energia. O governo norte-americano reforçou a área de investimentos através da “aprovação de empréstimos internacionais de cerca de cento e vinte e cinco milhões de dólares, para financiamento da importação de bens e serviços diversos

empreendimentos de reequipamento ferroviário e de expansão da produção da energia elétrica” (CAMPOS, 1963:101).

Os projetos da CMBEU foram preparados pela parceria do investimento estrangeiro com o nacional (público e privado). A elaboração de projetos para inversões de capitais para os setores bases foi liderada pelo Banco de Exportação e Importação (Eximbank) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) (BRASIL, 2008).

A política cambial brasileira, adotada no pós-Segunda Guerra Mundial, representou forte empecilho para a atração de investimentos estrangeiros, pois sobrevalorizou o cruzeiro e reduziu o valor dos dólares que ingressaram no país. A CMBEU aconselhou o governo modificar a sua política cambial, encorajando a captação do ingresso de capital estrangeiro (MANTEGA, 1984).

A criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, resultou diretamente dos trabalhos da CMBEU. O BNDE protagonizou o debate político-econômico e executou a Política Nacional de Desenvolvimento Econômico, colocando em prática a industrialização. As prioridades de investimento dessa instituição se direcionaram aos setores de energia e transporte. Na segunda etapa, a ação do órgão de fomento ao desenvolvimento foi balizada pela preparação do Plano de Metas (CAMPOS, 1994).

O Estado desenvolvimentista dispõe de recurso financeiro suficiente para executar a estratégia do crescimento equilibrado?

O Grupo Misto Cepal-BNDE afirmou em seu relatório a dificuldade na formação de poupança, consistindo em um dos pontos mais delicados para empreender uma política de desenvolvimento, pois se torna uma tarefa polêmica reduzir o padrão de consumo dos indivíduos. A ausência do crescimento espontâneo da poupança em consonância à ampliação da renda da população gerou processos inflacionários na economia brasileira, o que reduziu o poder de compra dos setores de baixa renda da população (CEPAL, 1957).

Para empreender as técnicas de planejamento há a necessidade de formação de capital. Em circunstância de dificuldade em reduzir o consumo e aumentar a poupança há alternativa de recorrer ao auxílio do capital estrangeiro. Contudo, o relatório alertou como problemática a transferência de renda, por intermédio da inserção de capital estrangeiro na economia nacional, podendo ser direcionado às importações ao invés de ser investido na economia nacional.

Mesmo em países latino-americanos em que houve desenvolvimento das indústrias de bens de capital, a razão das importações de bens de capital para investimentos foi superior à das importações de bens de consumo para o próprio consumo. A redução do consumo para aumentar a poupança se tornou uma

tarefa complexa, dado que a importação de bens de capital permaneceu ascendente, sustentado pelo aumento dos lucros dos empresários. Resultam desse processo duas consequências fundamentais: a acumulação da poupança e a transferência dela para a importação de bens de capital, o que reduz a demanda por produtos nacionais; e o aumento das importações representa desequilíbrios na balança de pagamentos. Nesse sentido, o aumento da procura por bens importados inibe a política de substituição de importações por produtos nacionais (CEPAL, 1957).

O diagnóstico apresentado pelo Grupo Cepal-BNDE afirmou que em países latino-americanos o setor primário se caracteriza pela abundância de mão de obra e escassez de capital, proveniente da sua baixa produtividade. O progresso da técnica promoveria duas consequências nesse sistema: deslocamento dos trabalhadores do campo para a indústria, permitindo que eles recebessem maiores salários; sustentaria a quantidade de produto capital produzida no setor agrário com um menor volume de mão de obra. Portanto, o fator limitativo não é a transferência de trabalhadores rurais para as cidades, mas o capital necessário que permitiria a saída deles das atividades de baixa produtividade e a elevação da produtividade em outros setores (CEPAL, 1957).

A economia latino-americana foi reflexa, assimilou as técnicas de inovação dos Estados Unidos e alterou o padrão de consumo da sua população. Em paralelo, os métodos de produção não estavam adaptados ao novo padrão de consumo adotado pelos países subdesenvolvidos. Esse descompasso estimulou as importações de produtos, principalmente pela dificuldade de assimilação da indústria nacional ao padrão de consumo adotado pela população (CEPAL, 1957).

A proposta do Grupo Misto para a intervenção do governo é primeiramente formular o diagnóstico da economia brasileira, elaborado através das projeções globais, e em seguida a análise dos setores prioritários dessa economia: finanças do setor público, transportes, energia, exportações e perspectivas para a economia cafeeira. A combinação dos resultados da análise global e do estudo individual dos diferentes ramos da economia cooperaria para elaboração de estratégias para a aplicação de investimentos e correção dos estrangulamentos (CEPAL, 1957).

Na primeira etapa do programa de planejamento as projeções globais são responsáveis pela sistematização dos dados fundamentais da economia. A meta da taxa de crescimento da economia deve ser estipulada mediante o volume de investimentos necessários para alcançá-la durante o período de execução do programa. Assim, o objetivo na primeira etapa é estabelecer a quantia de investimentos que serão direcionados em cada setor da economia e fixar a ordem de prioridade para eles.

O próximo passo é determinar quais são os fatores responsáveis pelo crescimento da renda e do produto. O relatório aponta que os elementos basilares

desse processo são a “formação de capital ou a taxa de investimentos e a produtividade média do capital, também conhecida como razão produto-capital” (CEPAL, 1957:26). Após a análise global, a próxima fase do planejamento é efetuar a projeção em seus diferentes setores, procurando observar o ritmo e a reação dos investimentos em cada um deles, ou seja, os investimentos previstos e as medidas necessárias para a consecução dos objetivos delineados.

Podemos dividir essa fase em quatro diferentes etapas. A primeira é responsável pela estimativa pela demanda por bens e serviços da comunidade. O conhecimento da procura da população por serviços e bens durante a execução do programa nos leva para a segunda etapa, estipulando a quantidade de produtos que deve ser produzidos e oferecidos aos consumidores. A terceira etapa é responsável pela projeção da ação para atingir as metas estabelecidas para os diferentes setores da economia, ou estabelecimento de programas por setores. Por fim, a última etapa formula os programas setoriais, com base nos seguintes dados:

os recursos naturais em uso ou disponíveis, ao grau e eficácia de sua utilização, aos investimentos e à produtividade do capital, à produtividade da mão de obra e às possibilidades de aumentá-la e, em resumo, a todos os aspectos que possam contribuir para a formulação de um programa racional, elaborado com vistas à consecução das metas, com o máximo de eficácia no uso dos fatores produtivos (CEPAL, 1957: 37).

A estimativa da demanda por produtos ou serviços incluem os seguintes setores: agropecuário, indústria, bens intermediários, bens de serviços. Por conseguinte, são calculados o grau de importação desses produtos e a possível substituição por produtos nacionais, o que incentiva a indústria nacional, fomentando projeções para o planejamento global (CEPAL, 1957).

Os pontos prioritários da economia brasileira para os investimentos são os setores de produção agropecuária e das manufaturas de consumo. Portanto, na etapa seguinte são designados investimentos para os setores dos bens de capital e dos serviços básicos: transporte e energia (BNDE, 1957). Formulado o diagnóstico da economia brasileira, o relatório apresenta o seu prognóstico ou programa de desenvolvimento, dividido em duas fases. A primeira pode ser denominada como a fase de aceleração do desenvolvimento. É nesse momento que problemas de deficiências da economia são resolvidos e é elevada a capacidade produtiva das indústrias de bens de capital, nos setores de energia e transporte. O papel dos investimentos estrangeiros é estratégico para intensificação dos investimentos, o que colabora para a redução da carga de capital investido pela poupança doméstica nesses setores (CEPAL, 1957).

A segunda fase é consequência das projeções estipuladas de crescimento para a economia, essas projeções constam no diagnóstico. Nessa fase, o fator determinante é o ritmo rápido de crescimento e as taxas idênticas de

crescimento do produto e do consumo direcionadas para o coeficiente projetado de investimentos. Finalmente, a fase complementar é a de ajustes e de balanço dos resultados obtidos com as projeções gerais. Esse pode ser o processo mais trabalhoso, pois essa tarefa identifica os pontos fracos da análise e dos materiais utilizados, buscando aprimorar a sua técnica (CEPAL, 1957).

Balanço dos relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal-BNDE

Os relatórios da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto Cepal-BNDE apresentaram diagnósticos semelhantes da economia brasileira, determinados pela ausência de poupança, dificuldade na formação de capital como resultado do efeito de demonstração e assimilação e adaptação da técnica produtiva de países industrializados. Também há concordância entre os relatórios na alternativa apresentada no prognóstico, a industrialização. No entanto, é no método adotado por essas comissões de estudos que podemos apontar uma distinção, revelando dois projetos de desenvolvimento em disputa para o Brasil. A CMBEU é adepta da tese dos pontos de germinação e o Grupo Misto Cepal- BNDE da tese do crescimento equilibrado.

No diagnóstico do relatório da CMBEU, o processo de industrialização no Brasil foi realizado seguindo o padrão dos países desenvolvidos, ou seja, houve a transferência de técnicas de produção, suprimindo a capacidade de inovações tecnológicas e o efeito de demonstração repercutiu diretamente nos hábitos de consumo da população, o que dificultou a formação de poupança.

O Grupo Misto Cepal-BNDE em seu diagnóstico revelou que a dificuldade em aumentar a poupança nacional foi consequência do conceito do “efeito demonstração”. Por conta disso, o esforço em ampliar a poupança nacional justificou a substituição da poupança espontânea por métodos de financiamento inflacionários, o que resultou na diminuição da renda real para os grupos mais pobres. Essa situação gerou nas economias latino-americanas a elevação das suas poupanças nacionais a duras penas, os custos sociais foram altos, atrelado às condições de instabilidades dentro e fora do país, repercutindo negativamente no desenvolvimento (CEPAL, 1957).

Para as Comissões Mistas, o problema da migração dos trabalhadores do campo para as cidades foi consequência da baixa produtividade no campo e demanda por mão de obra nas indústrias. A expansão da oferta de mão de obra e a inserção de tecnologia nas indústrias pressionaram para baixo o salário nesse setor, o que gerou aumento de produtividade com menor volume de trabalhadores.

O relatório do Grupo Misto Cepal-BNDE e a Comissão Mista CMBEU

concluíram que para superar os problemas estruturais do Brasil seria necessário investimento, o que permitiria o país prosseguir com o ritmo de crescimento econômico conciliado à poupança. Nesse sentido, uma possibilidade para obter investimentos e provocar choques de externalidades nessa economia subdesenvolvida foram os investimentos estrangeiros. Nesse ponto, há discordância entre a CMBEU e o Grupo Cepal-BNDE sobre o limite de inserção do capital estrangeiro no Brasil.

A CMBEU foi a favor da união de investimentos de capital externo e de capital privado nacional para financiar os projetos de industrialização no Brasil. Em contrapartida, o Grupo Misto Cepal-BNDE indicou a participação do capital estrangeiro com severas advertências. Ela foi aconselhada como forma de complementar a poupança interna e auxiliar na acumulação de capital para o investimento no Brasil. Esse relatório advertiu sobre a problemática inserção de capital estrangeiro em forma de investimentos na economia nacional, pois poderia estimular o consumo, o que repercutiria na redução da poupança e em inflação na economia brasileira (CEPAL, 1957; BRASIL, 2008).

O principal ponto de discordância do debate entre a CMBEU e o Grupo Misto Cepal-BNDE é em relação ao método de planejamento adotado. A CMBEU defendeu que a industrialização fosse orientada pelos pontos de germinação, tese trabalhada por Campos em sua produção bibliográfica e aplicada no relatório da Comissão Mista. A seleção de projetos para investir recursos foi central para a Comissão Mista, adotando como critério o investimento em setores estratégicos — energia e transportes, e, depois, em indústrias básicas e agroindústrias. Anos mais tarde, Hirschman trabalhou complementando essa tese, denominando esse modelo de investimento como efeito em cadeia dos investimentos¹¹.

A justificativa da CMBEU em não seguir a estratégia de planejamento integral no Brasil foi causada pela multiplicidade de órgãos de controle político, enormes diferenças regionais de grau de desenvolvimento econômico impedindo, desse modo, que fosse possível colocar em prática um planejamento longo e com retorno demorado, como o da planificação integral. Por conta disso, a sua estratégia foi adotar o planejamento setorial e direcionar os investimentos nos pontos de estrangulamentos, suscitando a partir desses investimentos os pontos de germinação (CAMPOS, 1963).

Embora Campos (1963) tenha como filiação teórica o planejamento setorial, apontou as vantagens e desvantagens em aplicar esse modelo de planejamento. As vantagens foram a relativa velocidade de intervir em pontos de estrangulamento e a redução da intervenção do governo no controle integral da economia. Essa tese restringe a intervenção governamental a alguns setores básicos, deixando por conta dos empresários nacionais os investimentos nos setores industriais. A sua desvantagem foi a inflação gerada, pois a intervenção

11. O critério adotado por Hirschman (1961) para a seleção de projetos obedece ao efeito em cadeia dos investimentos. As indústrias satélites apresentam grande vantagem de localização pela proximidade da indústria principal, concentradas dentro do raio do efeito germinativo dos investimentos em setores estratégicos. Sobre essas indústrias produz um artigo que é utilizado pela indústria estratégica na confecção do seu produto final.

planificada abrangeria apenas alguns setores da economia, restringindo por ausência de investimentos a oferta de alguns produtos em relação a sua demanda. A segunda desvantagem sucedeu do risco de desperdício de recursos que poderia ser gerado pela competitividade entre o investimento público e o privado no mesmo setor.

De acordo com nossa hipótese, a metodologia adotada pelo Grupo Misto Cepal- BNDE está próximo da tese do crescimento equilibrado defendida por Nurkse e Furtado, porém apresenta significativas reformulações, se adequando às necessidades e prioridades da estrutura econômica brasileira. São duas as justificativas para a reformulação da tese do crescimento equilibrado para a economia brasileira.

A primeira é de cunho quantitativo. A economia brasileira não dispunha de capital suficiente para engrenar os investimentos em todos os setores. De acordo com as condições estruturais dessa economia era improvável ter a quantidade suficiente de capital para investir em projetos em um curto prazo de tempo. Por conta disso, a ausência de capital conduziu o Grupo Misto a sugerir como proposta para o projeto de industrialização investimentos em setores estratégicos da economia (CEPAL, 1957).

É evidente que se houvesse capital suficiente para atingir uma elevada densidade em todos os setores da economia, o problema estaria resolvido. Não é isto, porém, o que acontece: a fim de se obter o máximo de renda no conjunto da economia, é necessário adotar em certos setores soluções que propiciem maior produto por unidade de capital, mesmo com o sacrifício de aumentos do produto por pessoa ocupada. (CEPAL, 1957:10).

Houve escassez de capital para investir de modo integral na economia e a ação do empresariado era débil em países subdesenvolvidos. A estratégia adotada foi aplicar o capital disponível em setores estratégicos da economia (CEPAL, 1957).

Segunda justificativa, o Grupo Misto produziu um modelo misto de planejamento. Esse modelo de planejamento se adaptou as condições estruturais da economia brasileira e dos recursos disponíveis para investimentos, adotando o diagnóstico da análise global e o estudo individual dos diferentes ramos da economia para a aplicação de investimentos e correção dos estrangulamentos (CEPAL, 1957).

A técnica de projeções globais permitiu a realização da leitura da economia brasileira, buscando identificar seus pontos de estrangulamento e indicar as projeções para o nível de crescimento e do volume de investimentos da economia. O resultado obtido pela análise global permitiu a identificação de setores estratégicos da economia e a quantia de investimentos necessitada em cada um deles. No relatório do Grupo Misto Cepal- BNDE foi priorizado

a demanda por investimentos nos setores de transportes, energia, agricultura (café e trigo) (CEPAL, 1957).

Concluindo, o método de planejamento setorial é diferente das projeções globais, usa critérios heterogêneos, que avalia as necessidades e o crescimento possível dos setores da economia de modo isolado. Os investimentos necessários são aplicados em cada setor isolado e o capital total investido representa um agregado de investimentos individuais. Nessa situação, o capital pode ser reajustado se o montante disponível for insuficiente para o investimento no total estimado. Esse método é adverso do de projeção global.

No método de projeção global, a taxa de crescimento é o critério fundamental em que se baseia o volume de investimentos e os níveis requeridos da poupança nacional ou de capital estrangeiro. Em contraste, no sistema de programação individual, o ritmo de futuro crescimento não é antecipadamente conhecido e só pode ser determinado depois de estabelecido o programa de cada setor individual; em consequência, é bastante provável que o resultado não coincida com o ritmo ótimo de crescimento que possa ser alcançado pelo país (CEPAL, 1957:25).

A técnica de programação de projeções globais emprega como medidas para o desenvolvimento o aumento da renda e do produto *per capita*. Contudo, essa simplificação admitiu a consideração de outros elementos, tais como os econômicos e sociológicos: “estrutura da população, sistemas de distribuição da propriedade e da renda, utilização da tecnologia, mobilidade social, espírito de empresa” (CEPAL, 1957:26). Mas, esse movimento foi antecipado pela formulação dos dados econômicos, como a renda e a produção *per capita*, consideradas fatores de desenvolvimento pelo Grupo Misto Cepal-BNDE.

Podemos concluir que o Plano de Metas no governo Juscelino Kubitschek priorizou o desenvolvimento setorial de infraestrutura (transporte e energia) e de indústrias básicas. Os setores foram analisados individualmente, considerando suas tendências de evolução e suas projeções sobre a necessidade de desenvolvimento para os próximos anos. Esses estudos constituíram uma série de programas setoriais de investimentos, orientados para efetivação de obras e a expansão e implementação de indústrias e serviços para promover o desenvolvimento econômico do país (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1958).

O quadro a seguir expõe os principais pontos do debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE.

§

Pontos do debate entre a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Grupo Misto Cepal-BNDE na definição de dois projetos de desenvolvimento

VARIÁVEIS COMPARATIVAS	Pontos de concordância	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos	Grupo Misto Cepal-BNDE
Influência teórica		Roberto Campos	Ragnar Nurkse e Celso Furtado
Diagnóstico	Sim	1) Desequilíbrios setoriais e regionais; 2) A migração do campo para as cidades gerou desequilíbrios como a inflação e aumento da oferta de mão de obra para as indústrias; 3) Efeito demonstração.	1) A migração da população do campo para as cidades propaga o desemprego disfarçado; 2) Efeito demonstração; 3) Pequenez do mercado interno.
Prognóstico	Sim	Industrialização	Industrialização
Atuação do Estado	Não	Colaborador nos investimentos em setores básicos da economia.	Protagonista e regulador do processo de industrialização.
Capital Estrangeiro	Não	Preferência pelos investimentos estrangeiros nos setores dinâmicos da economia. Favorável à sua participação para complementação dos investimentos para a industrialização.	Favorável preliminarmente, como complemento para a formação de poupança na economia brasileira.
Metodologia	Não	Industrialização setorial - tese dos polos germinativos. Investimentos em setores estratégicos, a energia e o transporte.	Industrialização integral - tese do crescimento equilibrado. Investimentos em diferentes setores de produção da economia. Política fiscal compensatória como incentivos para a industrialização.

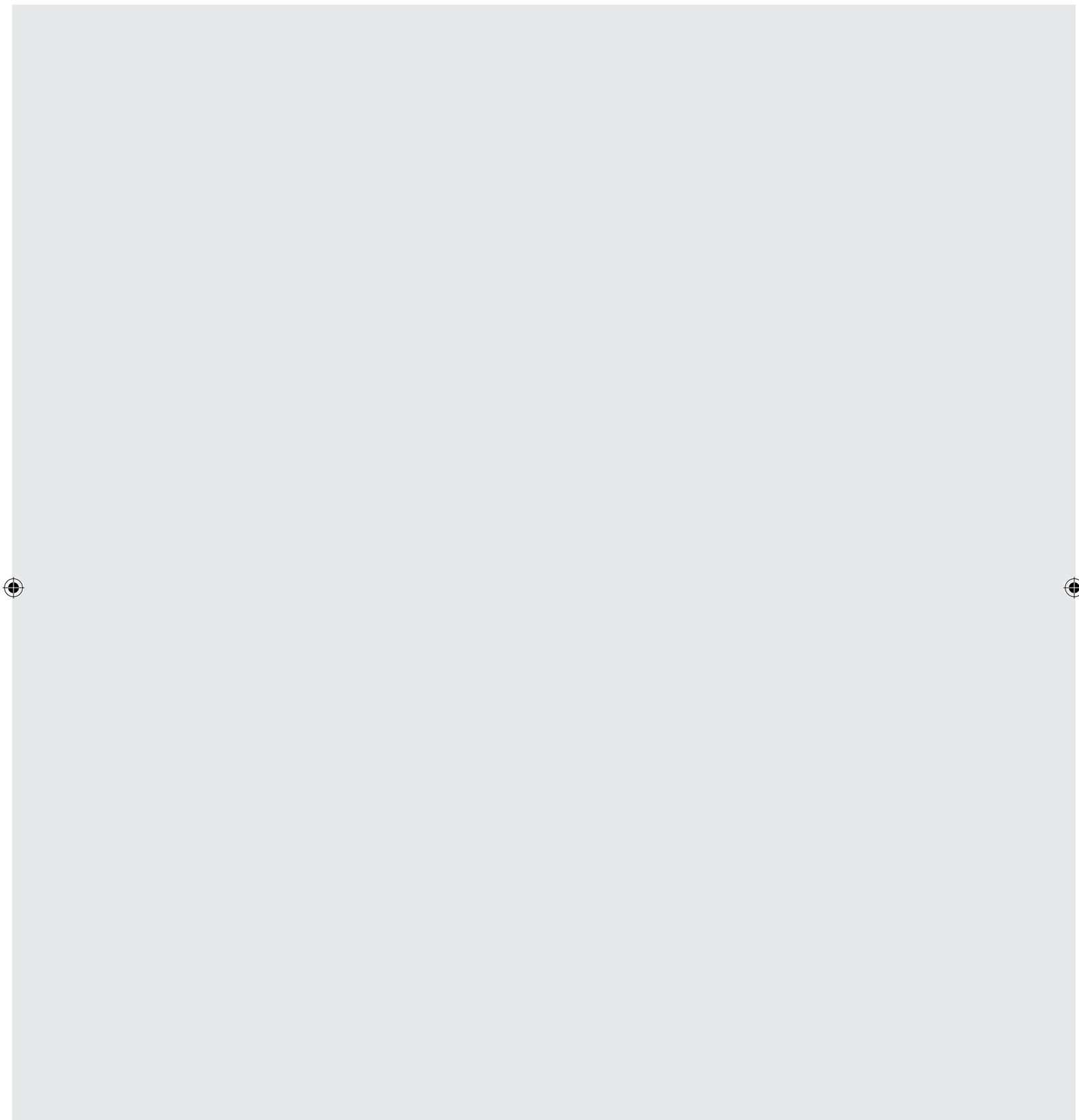
Fonte: Relatório Final do Grupo Misto Cepal-BNDE: Análise e projeções do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: BNDE, 1957. Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In *Memórias do Desenvolvimento*. Ano 2, n. 2, julho (2008). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. Elaborado pelo autor.

Referências bibliográficas

- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A construção do Nacional-Desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a Dinâmica de interação entre Estado e Mercado nos Setores de base. *Revista Econômica*, Selecta, Brasília, v. 7, n. 4, 2006. pp. 239-75.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (BNDE). O Desenvolvimento Econômico do Brasil: bases de um programa de desenvolvimento para o período de 1955-62. In: *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDE. 1957.
- BRASIL. Relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. In: *Memórias do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, julho de 2008, ano 2, nº 2: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. 2008.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto. 2000.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). Introdução à Técnica de Programação. In: *Análise e projeções do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: BNDE. 1957.
- CEPÊDA, Vera Alves. *Raízes do pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento, nacionalidade e Estado democrático*. 236f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosófica, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. 1998.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro, RJ: Associação Promotora de Estudos da Economia. 1963.
- _____. *A Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks. 1994.
- DRAIBE, Sonia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1961*. Edição 2. ed. São Paulo, SP: Paz e Terra. 2004.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura. 1963.
- _____. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra. 2000.
- _____. *A Fantasia Organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1985.
- GUMIERO, Rafael R. Gonçalves. *Diálogo das teses do subdesenvolvimento de Rostow, Nurkse e Myrdal, com a teoria do desenvolvimento de Celso Furtado*. 144f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos/SP. 2011.
- HIRSCHMAN, Albert. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, RJ: Fundo de Cultura. 1961.
- MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis: Vozes. 1984.
- MYRDAL, Gunnar. *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Saga. 1972.
- NURKSE, Ragnar. *Problemas da Formação de Capital em Países Subdesenvolvidos*. Editora Civilização Brasileira. Rio de Janeiro. 1957.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek: estado do plano de desenvolvimento econômico em 30 de junho de 1958*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação, vol I. 1958.
- ROSENSTEIN-RODAN, P. N. Problemas de industrialização da Europa do Leste e do Sudeste. In: Agarwala; Singh (Org). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado. 2010.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar. 1974.

Recebido em 8/5/2013
e aceito em 10/8/2013





Lucilêia Colombo |

A Sudene e a mudança institucional no regime militar

RESUMO

A Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) foi importante instrumento para o desenvolvimento regional planejado, fruto principalmente das concepções teóricas do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), instituído em 1956. O nascimento da Sudene em 1959 e sua atuação até 1964 revelam uma série de disputas políticas que foram travadas a fim de que a instituição se consolidasse no Nordeste. No entanto, durante o período militar a instituição sofreu algumas remodelações que a afastaram deste modelo concebido por Furtado e Kubitscheck. Este artigo se propõe a apontar estas remodelações sofridas pela instituição entre os anos de 1964 a 1988, período compreendido entre o regime militar e a redemocratização do país. Utilizamos uma metodologia de fontes primária e secundária. As de primeiro tipo constam de documentos e programas governamentais que foram implantados no Nordeste no recorte temporal aqui considerado; as fontes secundárias são compostas de obras científicas que se concentram na temática aqui proposta.

Palavras-chave

Sudene, Nordeste, regime militar, desenvolvimento, desigualdades regionais, industrialização.

ABSTRACT

The Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast) was an important tool of planned regional development, born largely from the theoretical concepts put forward by the GTDN (Work Group for the Development of the Northeast), set up in 1956. The birth of Sudene, in 1959 and its activities until 1964 revealed a series of political skirmishes that were fought out in order to ensure the institution's consolidation in the Northeast. However, during the military regime the institution was remodeled to a certain extent and this moved it away from the original model suggested by Furtado and Kubitscheck. This article aims to show this remodeling suffered by the institution in the years from 1964 to 1988, a period that covers the military years and the nation's re-democratization. A methodology of primary and secondary sources was used. The former included documents and government programs that were implemented in the Northeast during the period covered here; the latter included scientific works dealing primarily with the subject of this article.

Keywords

Sudene; Northeast; military regime; development; regional inequalities.

Introdução

O Nordeste não é um simples problema regional e tampouco um problema nacional entre outros, cuja abordagem pudesse ser deixada para amanhã, como se a solução dos demais pudesse avançar enquanto a desse espera. O Nordeste é, na verdade, a face do Brasil em que transparece com brutal nitidez o sofrimento de seu povo. Aí se mostram sem disfarces as malformações maiores de nosso desenvolvimento. Se não existe política adequada para o Nordeste, pode-se dar por certo que os problemas maiores do país estão se agravando, que nos iludimos com miragens quando pensamos legar aos nossos filhos uma sociedade mais justa e um país menos dependente. (FURTADO, 1981, p. 1).

A Sudene foi idealizada para representar uma arena cooperativa entre o Executivo Federal e os demais entes federativos. Criada em 1959, trazia consigo alguns objetivos anteriormente preconizados pelo Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Porém, o movimento político de 1964 promoveu alterações na Sudene novas medidas foram tomadas com relação ao Nordeste, as quais realinhavam os problemas econômicos, sociais e políticos ao projeto dos militares, num clima em que prevaleciam os grandes empreendimentos, caracterizando o chamado “Brasil Grande” ou “Brasil Potência”. Este período pós-64, bem como as alterações promovidas no interior da Superintendência e nas políticas regionais processadas a partir de então, é que representam o *locus* de investigação deste trabalho.

Importante considerar que havia diferenças substantivas entre os governos militares. O grupo majoritário da coalizão governista, os “sorbonistas”, no qual se incluía o presidente Castelo Branco, visava “arrumar a casa”. Os militares cercaram-se de um conjunto de medidas para sustentar o regime que então se instalou, instaurando dois Atos Institucionais, o AI-2 e o AI-3. Em 1965, o AI-2 extinguiu os partidos e tornou indiretas as eleições para presidente e vice-presidente, sendo este Ato complementado pelo AI-3, que tornou também indireta a eleição para governador de estado. Rompeu-se, neste momento, definitivamente, qualquer aproximação do regime com o período pré-64 e instalou-se o regime militar.

Este novo regime foi alicerçado sobre a centralização de poderes nas mãos da Presidência da República, que se tornou o centro político do sistema. A partir de então, instalou-se o modelo federativo unionista autoritário que, como destaca Abrucio (2002), apoiou-se em três pilares: financeiro, administrativo e político. Pelo lado financeiro, os recursos concentravam-se no Executivo

Federal, que tinha o arbítrio para repassá-los a estados e municípios. O governo central também controlava a atuação administrativa nos três níveis administrativos. Finalmente, o Executivo Federal controlava das eleições às governadorias, evitando assim oposição ao regime.

Com relação ao aspecto regional, o regime militar concentrou em sua órbita o planejamento, retirando poder da Sudene e repassando para as novas instituições criadas. A Sudene perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao recém-criado Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (Mecor) transformado, posteriormente, em Ministério do Interior (Minter). Celso Furtado foi obrigado a deixar o país, afastando-se também do trabalho empreendido anteriormente para desenvolvimento do Nordeste e, com o principal mentor afastado do cargo, abriu-se o precedente para que as forças políticas desagregadoras passassem novamente a fazer parte da instituição. Forças militares ocuparam cargos importantes no interior da Superintendência, principalmente em substituição aos governadores, no Conselho Deliberativo. Logo também foi organizado uma Comissão de Inquérito encarregada de apurar irregularidades supostamente cometidas pela administração anterior na Sudene. Segundo Lima (2009), as investigações da Comissão nada encontraram de concreto.

Contudo, o principal golpe na Sudene foi o corte no orçamento, reduzido abruptamente, que a transformou em um órgão de apoio financeiro e técnico a projetos nacionais e não mais regionais. A lógica dos investimentos alterou-se, sendo que os recursos financeiros foram direcionados aos estados mais desenvolvidos da federação como Pernambuco, Bahia e Ceará. Iniciou-se uma fase federativa de cooperação apenas vertical, onde as desigualdades - antes apenas regionais - passaram então a ser, concomitantemente, interestaduais no Nordeste.

Porém, como ressalta Carvalho (1987), a ruptura com o antigo padrão de desenvolvimento, que tinha como pontos norteadores o diagnóstico do GTDN, não se processou de maneira abrupta. A autora em tela ressalta que houve uma espécie de sobrevida ao projeto inicial da Sudene até o final da década de 1960, ao menos teoricamente, enquanto a prática se mostrava diferente. Isso porque as medidas preconizadas pelo GTDN e concretizadas através da Sudene materializavam a preocupação com a questão Nordeste. A sobrevida do projeto inicial da Sudene, entre outras razões, deveu-se ao fato de que os militares não podiam ignorar os problemas da região, pois a questão do desenvolvimento nordestino estava na pauta governamental naquele momento, mesmo com a mudança de regime político.

Os baixos índices de desenvolvimento na região Nordeste foram agravados pela insurgência de uma nova seca, denominada de “a seca do século”, que se estendeu de 1979 até 1984, e que trouxe novamente a região para o palco

das grandes discussões nacionais. A sobrevivência do Projeto Sudene também se justificou porque os militares consideravam o projeto do GTDN como um dos mais consistentes para a região e também porque imediatamente após o golpe ressurgiu a questão agrária. Foi preciso estabelecer mecanismos imediatos de domínio da agitação no campo, os quais exigiram um controle mais direto por parte do Estado.¹ Os militares avançavam com a justificativa de que era preciso, naquele momento, realizar as reformas necessárias ao lado do combate à corrupção e à “infiltração comunista”. O fato é que, em meio à repressão, Castelo Branco preparava um projeto de Reforma Agrária que seria então transformado no Estatuto da Terra, encabeçado por Roberto Campos e aprovado pela Lei nº 4.504/1964.

No governo Castelo Branco, o cargo de superintendente da Sudene foi entregue a João Gonçalves de Souza,² um civil que tinha na questão agrária, bem como na revitalização da agricultura, o foco principal das intervenções federais. Além disso, a preocupação com a questão agrária não foi prioridade somente deste governo, mas de todo o período de 1964-1969, em que apaziguar o campo se impunha como o caminho seguro para dar estabilidade à economia nacional. Segundo o relato de Carvalho (1987), em 1964 houve uma reunião do Mecor, do Ministério da Indústria e Comércio, do Ministério do Trabalho e Previdência Social, da Presidência do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e da Superintendência da Sudene visando modernizar a agroindústria açucareira e buscando melhorar as condições de vida dos trabalhadores rurais. Todavia, mesmo com as declarações de Castelo Branco, a questão da posse da terra não foi resolvida e a Sudene focou as atenções na modernização das atividades rurais e de setores complementares.

As medidas tomadas pelos militares para conter a agitação no campo foram um substitutivo da reforma, por meio de projetos de colonização, os chamados Programas Especiais. Além dos Programas Especiais foram criados o PIN (Programa de Integração Nacional) e o Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste). Os Programas Especiais mais diretamente ligados à questão fundiária foram o Polonordeste e o Projeto Sertanejo.

Os Planos Diretores da Sudene³ tiveram que se adaptar à nova sistemática de intervenção de um Estado centralizador. Segundo dados da Superintendência (1990), seguiram-se mais seis planos diretores, durante o regime militar, todos nacionais, sendo eles: 1) três Planos Regionais de Desenvolvimento (PRD), para os períodos de 1972-74, 1975-79 e 1980-85; 2) para o período de 1986-91 era previsto o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República — I PND/NR; 3) uma Política de Desenvolvimento para o Nordeste, em 1986 e, finalmente, 4) para os anos de 1988-90, o I Plano Trienal de Desenvolvimento do Nordeste — I PTDN. A fim de melhorar a agricultura,

1. Nesse sentido, foi criada em 1962 a Supra (Superintendência da Reforma Agrária), no governo João Goulart, para conter a agitação no campo. Além disso, este presidente propôs, antes do golpe, diversas medidas de desapropriação a fim de que se realizasse uma reforma agrária no Nordeste. Com o golpe, Goulart foi deposto e seus projetos, abandonados.

2. Posteriormente João Gonçalves de Souza foi substituído por Rubens Costa, ainda no governo de Castelo Branco.

3. Otamar de Carvalho (1979) faz uma diferenciação em cada Plano Diretor elaborado pela Superintendência. Pela ordem Cronológica, os planos da Sudene foram os seguintes: I Plano Diretor (aprovado em 1961); II Plano Diretor (1963-1965); III Plano Diretor (1966-1968); IV Plano Diretor (1969-1973).

as estratégias governamentais voltaram-se para o apoio na iniciativa privada. Assim, a Sudene foi transformada em um órgão de planejamento e fiscalização cujas tarefas foram descentralizadas e divididas com a iniciativa privada, grande executora dos projetos.

No entanto, a mudança de regime político provocou várias alterações tanto na sociedade em geral como também na economia, que foi marcada por uma forte recessão. Segundo Carvalho (1988), nesse momento o sistema de incentivos do 34/18, principal instrumento financeiro da Sudene, mostrou-se essencial para a atração de investimentos para o Nordeste. Era conhecido como um “socialismo às avessas”, uma vez que o financiamento dos investimentos era privatizado a fim de criar empresas industriais ou agrícolas no Nordeste. Portanto, em grande medida, como ressalta Carvalho (1987), a posição da Sudene no período militar foi a de administrar e buscar ampliar os incentivos, inclusive promovendo encontros com investidores, analisando a viabilidade técnica dos projetos, aprovando-os e repassando os recursos para sua implantação.

A sistemática de aplicação do principal recurso financeiro da Superintendência, o chamado 34/18, favoreceu a implantação de grandes empreendimentos, não tendo qualquer influência sobre investimentos de empresas menores. Uma vez que os investidores eram, ao mesmo tempo, dedutores e aplicadores, a maioria dos empreendimentos era proveniente de quem detinha mais poder econômico. Nesta fase, a ênfase do governo federal voltou-se para a implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia, do Complexo Cloroquímico de Alagoas, do Complexo Industrial Portuário de Suape, em Pernambuco, do Polo Siderúrgico do Maranhão, do Complexo Industrial de Base de Sergipe, do Polo Têxtil e de Confecções de Fortaleza, no Ceará, do Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco, em Petrolina, do Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu, no Rio Grande do Norte e diversos outros empreendimentos nas cidades nordestinas.

Modificou-se a maneira de elaborar as políticas de desenvolvimento regional e, como ressalta Oliveira (1977, p. 125) sobre a atuação da Sudene, no regime militar:

Perde, pois, qualquer sentido continuar a falar de ‘economias regionais’ no Brasil, e o fato de que a própria Sudene continue a tocar uma música antiga, vem apenas em desabono do organismo de planejamento regional, que, por sinal, deixou de ter qualquer sentido de ‘planejamento’.

Os resultados desses empreendimentos repercutiram tanto na economia e na sociedade quanto na política. Em boa medida, serviam para legitimar o novo regime e o novo pacto de poder. Uma vez que os problemas do Nordeste

eram apresentados como decorrência do atraso e das disparidades inter-regionais de desenvolvimento, a industrialização, a multiplicação das fábricas, a modernização e os êxitos econômicos alcançados passaram a ser apresentados como condição básica e fundamental para a superação dessas condições. Nesse sentido, tais empreendimentos passaram a ser veiculados como provas do interesse e do esforço do Estado. Mais do que isso, representavam um acerto das suas políticas para a região e uma legitimação do discurso militar que salientava que diante de tão graves problemas no Nordeste caminhava-se agora para a sua resolução, propagando as realizações, o otimismo e a confiança no futuro de um “novo Nordeste” que já se configurava.

Entretanto, as críticas ao então modelo de desenvolvimento não tardaram a surgir. Havia uma espécie de indefinição e ambiguidade no novo governo, como ressalta Carvalho (1987), e uma fissura no bloco militar que assumiu o poder, polarizada entre os “duros”, com orientação nacionalista, e os da “Sorbonne”, cujo objetivo era a integração da sociedade com o estrangeiro. Neste sentido, as orientações para o desenvolvimento também foram diferentes em cada governo militar, mas tinham uma urgência comum: a questão agrária. Portanto, ao lado da facção repressiva, o grupo “castelista” (1964-1967), com o ministro Roberto Campos, tratou de propor medidas visando uma transformação do setor agrícola, preconizando a realização de uma reforma agrária. Castelo Branco considerava que, para a estabilidade do novo regime, a revitalização do campo era essencial a fim de conter agitações, preocupação que perpassou também o governo de seu sucessor, Costa e Silva.

Na formação do governo Costa e Silva, a Superintendência foi entregue ao general Euler Bentes, que atuou diretamente com o general Albuquerque Lima, ministro do Interior. Ambos os atores políticos pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas, que tinha como pressupostos a soberania, a segurança e a integração da nação. Ao final de seu mandato, Costa e Silva foi responsável por aprovar o IV Plano Diretor da Sudene (1969-1973), que trazia de volta algumas concepções do GTDN.

Os projetos de Costa e Silva apresentavam várias características dos demais governos militares, visando basicamente: assegurar o crescimento da região, diminuir a desigualdade de renda entre o Nordeste e o Centro-Sul, manter investimentos em infraestrutura, criar empregos, ampliar a oferta de alimentos e melhorar os índices sociais. Diversamente do período anterior, com os pressupostos da política regional sendo ditados em grande medida pelo diagnóstico do GTDN, os objetivos a serem perseguidos pela intervenção do Estado deixaram de estar centrados na redução das disparidades e no atendimento das necessidades e demandas de áreas consideradas como menos desenvolvidas e problemáticas. As dimensões e implicações sociais e políticas daquela intervenção e motivações como a preservação da unidade e segurança

nacional, o alívio das tensões e a promoção de uma maior justiça social ou a obtenção de um desenvolvimento mais harmonioso e equilibrado, foram abstraídas ou se tornaram secundárias dentro das novas orientações.

Porém, a aprovação do IV Plano Diretor da Sudene começou a se chocar com os objetivos nacionais do governo Costa e Silva, enfrentando pressões e oposições, especialmente diante do artigo que propunha a participação dos empregados nos lucros das empresas beneficiadas pelos incentivos da Sudene. Essas determinações passaram a chocar-se com determinações do Ministério da Fazenda e do Planejamento, que possuíam outras diretrizes para o desenvolvimento nacional da política econômica federal.

A fissura com os antigos pressupostos da Sudene de Celso Furtado aconteceu quando, às vésperas da aprovação do IV Plano Diretor, o Ministério do Planejamento e a Coordenação Geral começaram a preparar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), que cobria os anos de 1968-1970. O PND, além de ser trienal, entrava em vigor um ano antes da vigência do IV Plano Diretor (1969-1973), o que tornava incompatível, portanto, os interesses regionais e os objetivos nacionais. Este impasse político acabou gerando as demissões, em 1969, de Albuquerque Lima e Euler Bentes e novas reformulações da política de desenvolvimento regional foram feitas. A transição para os anos 70 foi marcada pelo esforço de consolidar a industrialização do Nordeste não mais por um sistema planejado, nos moldes do antigo órgão, mas por meio do controle, pelo governo federal, da política de desenvolvimento regional, empreendida agora sob as vestes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.⁴

4. O planejamento ganhou espaço no regime militar com planos como o Paeg (Plano de Ação Econômica do Governo) e o Plano Decenal, no governo Castelo Branco. O Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) norteou a gestão Costa e Silva. O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (I PND) foram a tônica do governo Médici, precedidos pelo II PND, durante o governo de Ernesto Geisel e o III PND, no governo do general Figueiredo.

1. Os anos 70 e os novos desafios para o desenvolvimento regional

A transição para os anos 70, e principalmente do governo Costa e Silva (1967-1969) para o governo Médici (1969-1974), demarcou claramente grandes diferenças entre um período e outro. O governo Médici teve como uma de suas características principais a coerção, consolidando o autoritarismo, esfacelando os movimentos sociais e populares e exercendo rígido controle e repressão violenta sobre as reivindicações, os conflitos e as lutas sociais, não existindo espaço neste governo para contestações.

Os governadores, nesta época, exerciam um papel de exaltar as obras do governo federal, com parcos discursos sobre a carência de recursos para seus estados. Exaltavam as realizações da Sudene e a melhoria da qualidade de vida que estariam sendo proporcionadas pela emergência do “novo Nordeste”, tônica deste governo. Em grande medida, os governadores buscavam agir como os guardiões dos incentivos fiscais, buscando investidores para a região (CARVALHO, 1987). Euler Bentes foi substituído na Sudene por Tácito

Gaspar de Oliveira, que ajustou o processo de desenvolvimento regional buscando a modernização da agricultura de baixa produtividade.

Nesta conjuntura política, os investimentos industriais se concentravam no Centro-Sul, onde se localizavam também os grandes mercados consumidores. Conforme aponta Oliveira (1977), o Nordeste perdeu a primazia sobre os incentivos fiscais, uma vez que estes passaram a financiar outros setores, em outras regiões, estendendo-se para a pesca, reflorestamento, turismo, entre outros, além de serem divididos com a Amazônia. Por outro lado, o autor aponta que a Sudene começou a ser pressionada devido à alta concentração de investimentos nas cidades de Recife e Salvador, com recursos do 34/18, além de não apresentar mecanismos eficazes para o combate aos efeitos da seca de 1970.

A seca de 1970 teve implicações nefastas para a região, as quais iam à contramão do projeto do Brasil Grande, proposto pelos militares. A saída inicialmente encontrada foi tentar mascarar a gravidade da situação, uma vez que este quadro não era compatível com a imagem do “novo Nordeste” cultivada e divulgada pelos militares. Os dirigentes políticos procuraram ocultar a extensão e o significado da estiagem preocupando-se, sobretudo, com a manutenção de um ‘clima favorável’ às opções do 34/18 e com uma possível retração dos seus investidores. Como ressalta Cardoso (2006, p. 122):

Porém, a seca de 1970 era apenas a gota que faltava num copo que já estava para transbordar desde o final da década de 1960, quando cresceram as críticas quanto ao papel e a atuação da Sudene como agência de desenvolvimento regional. Assim, era observado que, se por um lado a atuação da Sudene tinha proporcionado uma diminuição das ‘disparidades regionais’ em termos quantitativos (uma vez que houve uma melhora do PIB nordestino em relação ao produto total brasileiro), esta intervenção também tinha aumentado a dependência da região em relação aos centros mais dinâmicos, tendo viabilizado a instalação de um setor industrial especializado na produção de insumos intermediários e de bens de capital para suprimento dos parques industriais instalados no Centro-Sul.

Além disso, os objetivos do governo Médici, explicitados nos planos nacionais, os quais constam do I Plano Nacional de Desenvolvimento e do Plano de Desenvolvimento do Nordeste, não eram voltados para as questões regionais. A prioridade deste governo foi um crescimento pautado pela “estratégia nacional de desenvolvimento nacional integrado”. A integração nacional era o objetivo central da política econômica deste governo, que previa o estabelecimento de polos regionais articulados, buscando o aproveitamento das potencialidades de cada região e não mais de uma região em particular. Conforme ressalta Carvalho (1987, p. 162):

Com essa convocação compulsória para a construção do ‘Brasil Grande’, com funções bem específicas que levaram em conta os seus recursos e potencialidades, o Nordeste teve redefinidos os propósitos, as diretrizes e a prática mais concreta da intervenção estatal na região. Os discursos e planos oficiais continuaram a se reportar (agora com uma ênfase bem menor) a objetivos de cunho social ou a metas que supostamente levariam ao seu alcance, como a obtenção de altas taxas de crescimento do produto ou o fortalecimento da agricultura regional. Mas as prioridades reais eram outras, como explicitavam aqueles próprios planos e pronunciamentos.

Nesse sentido, os planos regionais de desenvolvimento passaram a ser apêndices dos planos nacionais e deixaram de ser aprovados pelo Congresso. Desse modo, iniciou-se na Sudene um processo de esvaziamento e marginalização, não tendo mais a Superintendência qualquer peso na determinação das políticas implementadas. Prova disso é o fato de que o IV Plano Diretor da Sudene foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, como sublinhamos anteriormente, o qual objetivava a incorporação do Nordeste ao processo de desenvolvimento nacional a fim de construir um sistema econômico moderno. As desigualdades regionais seriam combatidas pelo efeito que esses planos nacionais teriam sobre as regiões subdesenvolvidas.

O I Plano de Desenvolvimento do Nordeste⁵ tinha João Paulo Reis Velloso como ministro do Estado do Planejamento e Coordenação e tinha como objetivo-síntese incorporar o Nordeste ao processo de desenvolvimento, buscando criar na região um polo nacional de desenvolvimento. Visava criar condições para que, em médio prazo, a região passasse a crescer a uma taxa em torno de 10% ao ano, única forma de garantir a eliminação das disparidades de desenvolvimento em relação ao Centro-Sul assegurando, ao longo do processo de evolução econômica, uma crescente melhoria dos níveis de vida da população nordestina (CARVALHO, 1979).

O Plano em tela ainda previa a intensificação dos investimentos industriais, visando criar no Nordeste um centro autônomo de expansão manufatureira, a reestruturação da economia agrícola do Nordeste e a ampliação da oferta e utilização dos recursos naturais da região. Uma das inovações deste plano residia em dinamizar as atividades relacionadas com o desenvolvimento da ciência e da tecnologia.

O governo Médici passou a identificar o tradicionalismo e a baixa produtividade da agricultura como fatores de atraso do Nordeste. Reis Velloso, ministro do Planejamento e Coordenação, dizia no Conselho Deliberativo da Sudene que o problema do Nordeste não era a pobreza, nem a seca, mas a carência de fatores institucionais mais amplos.⁶ Neste sentido, a fim de modernizar o campo, Médici contou com o estabelecimento de dois incentivos: o PIN (Programa de Integração Nacional), instituído pelo Decreto Lei de nº

5. O I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND) –1972/1974 foi aprovado pela Lei n. 5.727 de 04/11/1971; o II PND, aprovado pela Lei n. 6.151 de 04/12/1974, para 1975 a 1979, e o III PND, de 1980 a 1985, aprovado pela resolução n. 01 de 1980 pelo Congresso Nacional.
6. Cf. CARVALHO, 1979.

1.106/70 e o Proterra (Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria no Norte e Nordeste)⁷. Estes mecanismos direcionavam seus esforços para as principais causas da pobreza rural: desigualdade na distribuição e utilização da terra e deficiência na integração regional.

De acordo com Nabuco (2007), no período entre 1974 e 1986 o Tesouro Nacional destinou cerca de US\$ 5,1 bilhões para a aplicação nos programas de investimento do PIN; o Proterra, no mesmo período, foi responsável pela captação de US\$ 3,4 bilhões para investimentos. Todas essas mudanças no planejamento regional começaram a se consubstanciar a partir do I PND (1972-1974). O resultado da implantação desses dois instrumentos foi que o PIN acabou centrado na construção da Transamazônica e na colonização de pequenas propriedades. Já o Proterra voltou-se para a viabilização da transformação e da modernização da agropecuária do Nordeste.

No entanto, segundo Nabuco (2007), as críticas ao governo se multiplicavam com a necessidade de uma reforma agrária para resolver a questão fundiária, oriundas principalmente do governador Nilo Coelho, de Pernambuco, e do cardeal e arcebispo do Rio de Janeiro, Dom Eugênio Sales. Segundo o autor em tela, as classes dominantes também protestaram contra a transferência de 30% dos recursos da Sudene para o custeio dos projetos do PIN, ou seja, mais um grande corte orçamentário sofrido pela Superintendência.

A retirada da Sudene do cenário federativo no governo Médici foi total. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o Sistema de Planejamento Federal, pelo Decreto nº 71.353 de 09/11/1972, firmado pelo general Emílio Médici, pelo ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia textualmente o Decreto n. 71.353:

Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a Sudene e a Sudam, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais (BRASIL, 1972, p. 3).

Ou seja, à Sudene reservou-se o direito de auxiliar no desenvolvimento regional “onde coubesse”, sem de fato o texto explicitar de que maneira seria esta colaboração. Concentrou seus esforços no campo dos incentivos fiscais e ajuda aos atingidos pelas secas, sendo suas prerrogativas iniciais completamente alteradas.⁸

Com o término do governo Médici algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos governos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuava o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. Todavia, a necessidade de legitimação deste Estado também previa ressaltar os êxitos obtidos com os programas governamentais a fim de não espantar os

7. O Proterra foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.179, de 06/07/1971. Os instrumentos utilizados pelo Proterra foram os seguintes: aquisição ou desapropriação de terras julgadas de interesse social; empréstimos fundiários para pequenos e médios produtores rurais; financiamento de projetos destinados à agroindústria; subsídio ao uso de insumos modernos; assistência financeira à pesquisa; sistema de armazenagem; transporte; energia elétrica etc.

8. A ajuda da Sudene aos atingidos pelas secas tinha respaldo financeiro no FEANE (Fundo de Emergência e Abastecimento do Nordeste), que tinha como finalidade contribuir para a assistência imediata às populações atingidas pelas calamidades públicas, provocadas por secas ou enchentes. O FEANE serviu de inspiração também para a criação de outro Fundo semelhante, criado em escala nacional, pelo Ministério do Interior, chamado de FUNCAP (Fundo Especial para Calamidades Públicas), criado no Governo Médici, pelo Decreto n. 66.204, de 13/02/70.

investidores. No bojo deste novo governo Geisel surgiu o ambicioso II PND (1974-1979), cujo objetivo era completar a matriz industrial do país e diminuir a dependência externa, além de estimular mecanismos que possibilitassem uma maior complementaridade inter-regional. Para o Nordeste, em particular, o II PND pretendia incrementar o produto nacional e regional aproveitando os tipos específicos do produto que a região podia oferecer.

Continuando com a ideia do “Brasil Potência”, o II PND tinha o desafio de integrar os diversos espaços regionais. Assim, o formato de intervenção do Estado no Nordeste alterou-se através da criação dos chamados “Programas Especiais”, voltados para o desenvolvimento rural de áreas selecionadas e cujos objetivos eram a transformação da agropecuária nordestina nos moldes de uma modernização conservadora. Aliado a esta alteração na estrutura agropecuária, o II PND estimulava a instalação de grandes complexos industriais no Nordeste⁹ a fim de que os mesmos servissem de suporte e infraestrutura para alicerçar o desenvolvimento que se vislumbrava. A tônica do período passou a ser, portanto, como já assinalaram Oliveira (1977) e Araújo (1995), o “surgimento de economias nacionais regionalmente localizadas”.

Neste processo, a Sudene atuou como simples coordenadora e supervisora das ações, o que por si só já refletiu a crescente marginalização que a instituição vinha sofrendo nos processos de decisão política. Além disso, os Programas Especiais acompanhavam a nova estratégia do governo federal com respeito às “questões regionais”, que enfatizavam a necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. Paralelamente ao enfraquecimento da Sudene, esse período caracterizou-se pelo fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e do Ministério do Interior.

A Seplan esteve diretamente relacionada com a implantação dos Programas Especiais em meados de 1970, que buscavam criar polos de desenvolvimento na região Nordeste. Entretanto, como veremos na análise destes programas, os polos de desenvolvimento que foram constituídos na região a fim de alicerçar tais programas não tiveram os efeitos propagadores esperados para o restante da economia nacional, frustrando as expectativas. As desigualdades federativas foram mantidas e em alguns casos até aumentadas, pois se agravou a concentração da renda em determinados estados nordestinos. Abaixo, discorreremos sobre os chamados Programas Especiais e suas implicações para o federalismo brasileiro e para o Nordeste, em particular.

9. Como já destacado anteriormente, no decorrer da década de 70, foram implantados no Nordeste o Complexo Petroquímico de Camaçari, o Complexo Industrial Integrado de Base de Sergipe, o Polo Cloroquímico de Alagoas, o Complexo Químico-metalúrgico do Rio Grande do Norte, o III Polo Industrial do Nordeste, o Polo Mínero-metalúrgico do Maranhão, além do Complexo Industrial Portuário de Suape (Pernambuco), o Polo Têxtil de Confeccões de Fortaleza, o Complexo Agroindustrial do Médio São Francisco e do Polo de Fruticultura Irrigada do Vale do Açu (Rio Grande do Norte).

2. Os Programas Especiais e o Nordeste

O Polonordeste foi um dos programas que teve mais visibilidade entre os Programas Especiais implantados durante o regime militar, na gestão do II PND, sob o governo de Ernesto Geisel. Em 1972, Médici encomendou, através do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), de um consórcio constituído pela *Societè Centrale pour l'Équipement Du Territoire International* (SCET – International) e pelos Serviços Integrados de Assessoria e Consultoria (Sirac), um estudo visando o entendimento das condições climáticas e do subdesenvolvimento do Nordeste. Tais condições climáticas passaram a ser interpretadas como um fenômeno de natureza estrutural e não apenas de natureza ecológica, ocasionada pela seca.¹⁰ Ou seja, ignorava-se todo o esforço empreendido por Furtado, através do GTDN e da própria Sudene, o qual já tinha apresentado resultados de estudos que mostravam que o problema do Nordeste não era a seca, mas o subdesenvolvimento.

A partir da realização de tais estudos, o governo Geisel criou, pelo Decreto Nº 74.794 de 30/10/74, o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — Polonordeste, o qual se baseou em debates travados pelo então Ministério do Comércio, do Interior e da Agricultura. Este esforço de Geisel seguia, na realidade, as orientações “macro” contidas no II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975/79), que previam o crescimento do país, enfatizando, entretanto, a necessidade de uma política de desenvolvimento regional. O Polonordeste antecipava-se em determinar que o desenvolvimento rural do Nordeste deveria acontecer de maneira integrada com todos os níveis da federação, embora o enfoque do programa priorizasse as áreas ditas dinâmicas, economicamente ativas, a partir das quais se disseminaria o desenvolvimento para as áreas mais periféricas da região.

O segundo no rol dos Programas Especiais, o Projeto Sertanejo, surgiu atrelado ao II PND, e perpassou os governos Geisel e Figueiredo. Criado em 1976 através do Decreto Lei de nº 78.299 de 23/08/76, seguiu a tendência do Polonordeste, visando à modernização da agropecuária nos perímetros restritos ao semi-árido. A zona semi-árida do Nordeste sempre foi objeto de preocupação do governo federal, tanto pela expressividade territorial como principalmente pelos sérios problemas econômicos e sociais que essa irregularidade climática acarretava a quem residisse na região. A cada período de estiagem (que foram muitos ao longo dos anos), repetiam-se os mesmos problemas de prejuízos econômicos e desagregação social, com adoção de medidas paliativas pelos governantes como abertura de frentes-de-trabalho e prorrogação de créditos bancários contraídos pelos produtores rurais.

Reconhecendo que as intervenções governamentais voltadas para a solução de problemas do semi-árido nem sempre assumiram o desejável caráter

10. O próprio Plano Integrado para o Combate Preventivo das Secas, editado preliminarmente em 1971 e depois definitivamente em 1973, reconheceu que o Nordeste era uma região que apresentava grande fragilidade econômica e para tanto, deveria ser criado um sistema de economia agrícola, em áreas de maior potencial, para que os efeitos das estiagens periódicas fossem combatidos.

de prevenção, integração e continuidade, o governo federal, com o apoio da Sudene e do Minter, idealizou o Projeto Sertanejo, criado em agosto de 1976.

Em todos os Programas Especiais, a questão hidráulica aparecia como um ponto-chave, embora apenas destacada nestes projetos como um segmento de apoio técnico. O Prohidro surgiu desta maneira em 1979, como um Programa Especial Complementar no bojo do III PND no governo de Figueiredo e voltou-se especificamente para a questão do problema do armazenamento da água, principalmente nas regiões mais secas do Nordeste. Ele é descrito como “complementar” porque andou paralelamente à execução do Polonordeste, do Projeto Sertanejo e do Programa de Irrigação (BRASIL. Avaliação do Prohidro, 1985). Outro aspecto que diferencia o Prohidro dos demais Programas Especiais é que ele esteve sob a influência direta da Sudene, tanto nas diretrizes quanto aos aspectos relacionados à sua execução. As duas instituições que estiveram realmente envolvidas foram, portanto, o Minter e a Sudene, executora do Programa. As duas ações principais do Programa, grosso modo, eram a abrangência do aspecto social, visando elevar a disponibilidade de água para abastecimento das comunidades rurais, e a vertente econômica, visando o suporte hidráulico para a irrigação.

Finalmente, o Programa de Desenvolvimento da Agroindústria (PDAN) objetivava a modernização da agricultura tradicional do Nordeste, setor frágil da economia, principalmente pelas condições climáticas da região. Neste sentido, este Programa visava à correção das deficiências típicas de uma agricultura tradicional, melhorando o nível tecnológico, a estrutura administrativa e a capacidade gerencial (BRASIL. Avaliação do Programa de Agroindústria, 1985). Como o Programa previa a intensa participação da iniciativa privada, o papel do governo federal seria o de impulsionar os empresários para investirem nos projetos recomendados. O órgão responsável pela implantação efetiva do Programa era parte integrante da Sudene, chamada Agência de Promoção do Programa Agroindustrial (Promagri). Esta Agência, além de estar ligada à Sudene, era apoiada pelo BNB (Banco do Nordeste do Brasil) contando também com representantes da Seplan, IPEA, Ministério da Agricultura, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério do Interior e secretarias estaduais de Planejamento.

Como o PDAN previa a instalação de projetos privados agroindustriais, estes mesmos projetos acabaram voltando-se para o financiamento de empresas de grande porte, onde os 91 empreendimentos pretendidos pelo programa obtiveram recursos financeiros da ordem de Cr\$ 32 bilhões entre 1975 e 1982 (MINTER, 1985).

Os Programas Especiais aqui citados, típicos do regime militar, tiveram um ponto de convergência: operaram em um ambiente que propiciou o esvaziamento das instituições de desenvolvimento regional. Apesar de o discurso dos militares centrar na retórica do desenvolvimento regional nordestino, na

realidade os programas implantados neste período tiveram muitas características da “fase hidráulica”, que via na seca uma medida a ser combatida de imediato. Além disso, o II PND no governo Geisel foi atropelado por uma forte crise internacional, devido principalmente ao choque do petróleo, com juros exorbitantes e aumento do endividamento externo. O efeito deste fenômeno se espalhou, inevitavelmente, para o Nordeste. Ao associar o atraso do Nordeste ao tradicionalismo e à baixa produtividade, a equipe econômica do governo federal via na modernização da agricultura a salvação para todos os problemas. A modernização vinha ainda sob as vestes da dinamização da economia nacional e regional, além da criação de empregos nos meios urbano e no rural. Por trás do discurso desenvolvimentista buscava-se, na realidade, evitar uma explosão demográfica e social no Nordeste, preconizada pelo Banco Mundial. Além disso, havia a necessidade de se criar uma classe média rural, capaz de estabilizar politicamente o regime.

Neste sentido, os Programas Especiais buscavam legitimar o Estado militar, enfrentando as tensões no campo, tentado atacar o problema das secas, pois os Programas de Emergência até então implantados geravam um custo alto para o Estado. Além disso, os Programas Especiais visavam a geração de empregos, essenciais para barrar a migração para as outras regiões e também para os grandes centros nordestinos. Segundo dados dos Anais da Reunião de Trabalho sobre Política de Desenvolvimento Rural do Nordeste (1984), em 1973, a Sudene estimava que 81% das famílias que habitavam o meio rural recebiam uma renda salarial inferior ao limite considerado como de pobreza absoluta, concentrando-se no Sertão.

Tais números indicavam que face à crise que se instalava no pós-74, iniciaram-se no interior da sociedade o desenvolvimento de ideias que se contrapunham ao governo, especialmente legitimadas pela desaceleração do crescimento. Grande parte do discurso em favor dos pobres e oprimidos advinha da Igreja, que culminou nos movimentos pró-redemocratização. Além disso, o resultado dos Programas Especiais para o Nordeste não surtiram o efeito esperado pelo regime. Segundo dados da Sudene (1985), o Projeto Sertanejo, por exemplo, recebeu 60% dos recursos estimados para 1980, decaindo para 50% dos relativos a 1981, além dos atrasos nas liberações destes recursos. Característica que não ficou restrita apenas ao Projeto Sertanejo, mas a todos os Programas Especiais. Além disso, como ressalta Carvalho (1987, p. 230):

Foram desfavoráveis a um melhor funcionamento a superposição e a falta de coordenação entre as diversas agências e programas que, às vezes, atuavam em uma mesma área e com o mesmo público-meta, sem qualquer integração; a dispersão, duplicação e desperdício de recursos consequentes e a criação de uma pesada e custosa máquina burocrática para a administração dos Programas; o autoritarismo no planejamento e a viabilização dos seus projetos,

excluindo os supostos beneficiários e as próprias equipes técnicas mais diretamente responsáveis pelas ações executivas dos processos de decisão, bem como a contradição existente entre alguns dos objetivos visados pelos Programas Especiais e os propósitos e procedimentos mais amplos das políticas agrícolas aplicadas no Nordeste por parte do Estado.

A questão fundiária e a necessidade de uma reforma agrária não foram resolvidas naquele momento e a modernização conservadora sobressaiu nos programas governamentais. Concomitantemente, os Programas Especiais também previam uma melhor adaptação do nordestino com o período das secas, mas nenhum deles conseguiu tal objetivo. Com relação ao emprego, também previsto, os resultados daqueles programas foram insignificantes ou contraproducentes, conforme dados da Sudene (1985). Alguns objetivos como o avanço da integração nacional foram atingidos, porém permaneceram as disparidades inter-regionais, a fragilidade da região no período das estiagens e a pobreza. O governo federal, por sua vez, continuava com o discurso de que o problema do Nordeste, quase incontrolável, era por conta das secas, acabando com o projeto do GTDN, o qual determinava que a realidade do Nordeste era mais complexa do que somente a questão das secas.

3. O cenário nordestino pós-milagre econômico

Como ressaltado no item anterior, os Programas Especiais não tiveram influência no sentido de alterar a estrutura econômica do Nordeste. Ao lado dos Programas Especiais no campo, o resultado da industrialização priorizou uma desconcentração produtiva em favor do Nordeste; a nova indústria nordestina passou a privilegiar uma rede de relações com outras regiões, alargando a estrutura produtiva. Todavia, o aumento do crescimento econômico verificado no Nordeste a partir da segunda metade da década de 1960 tem estreita ligação com o comportamento da economia nacional: ambas cresceram e desaceleraram em períodos idênticos.

Nos anos 1970 houve uma grande expansão do produto regional das regiões periféricas, particularmente do Nordeste, devido ao aumento da concentração de investimentos na região a partir de então. Esta concentração favoreceu, por consequência, o aumento significativo de sua participação do Nordeste do PIB brasileiro, no período de 1970 a 1999, como pode ser verificado na tabela seguinte:

Tabela 1- Distribuição do PIB segundo regiões – 1970 a 1999

REGIÕES	PRODUTO INTERNO BRUTO (%)				
	1970	1980	1985	1990	1999
Norte	2,2	3,3	4,2	5,3	4,5
Nordeste	12,1	13,1	15,0	17,0	13,1
Sudeste	65,0	61,3	59,2	56,0	58,3
Sul	17,0	17,0	17,0	16,0	17,8
Centro-Oeste	3,7	5,3	5,5	5,7	6,4
Brasil	100	100	100	100	100

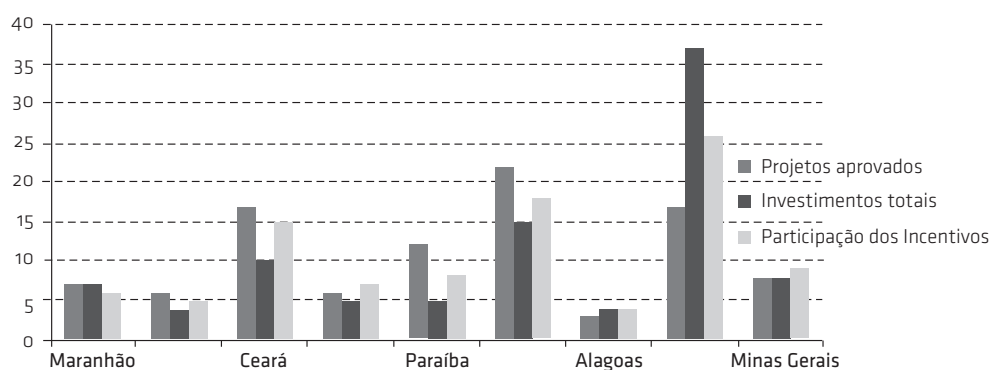
Fonte: Sudene. Região Nordeste do Brasil em números, 2003.

Cabe apontar as medidas que favoreceram este crescimento da região Nordeste, principalmente a partir dos anos 70. Em primeiro lugar, de 1960 a 1967 iniciou-se uma fase em que o Nordeste passou a ser contemplado com as alterações dispostas pela Sudene, com uma maior capacidade de investimentos públicos na região. Além disso, os incentivos financeiros e fiscais da Superintendência foram atrativos para os investimentos privados, estimulando tanto as novas indústrias quanto as já existentes. No período conhecido como “o milagre econômico”, que vai de 1967 a 1973, o Nordeste foi integrado à economia nacional, passando a acompanhar o dinamismo desta economia e apresentando um crescimento de 11% ao ano. Seguindo o ciclo da “indústria pesada”, o Nordeste foi contemplado com a instalação de atividades econômicas ligadas ao petróleo e à petroquímica, premiado com esta “desconcentração espacial da economia”.

Um terceiro aspecto que explica o crescimento da economia nordestina foi a inserção da mesma na política do II PND que, devido ao sonho do Brasil como “grande potência”, pode incrementar sua área de infraestrutura como transporte, energia e comunicações. Em grande parte esse crescimento deveu-se à migração das empresas do Centro-Sul para a região. O deslocamento de grandes grupos industriais concentrados no Sudeste que migraram para o Nordeste pode ser explicado levando-se em consideração diversos fatores, ressaltados por Guimarães Neto (1995): (1) desaceleração da economia nacional após o ciclo expansivo da fase do “milagre econômico”, cujos efeitos negativos se concentraram na região mais industrializada do país; (2) institucionalização das políticas setoriais do II PND, somados, em alguns casos, à atração dos incentivos fiscais e financeiros das políticas de desenvolvimento regional; (3) fortalecimento das organizações sindicais na região metropolitana em relação às regiões periféricas; (4) instituição de políticas ambientais restritivas, além da frequente incidência de problemas de deseconomias de aglomeração nos grandes centros e; (5) possibilidades de aproveitamento de vantagens locais a partir da exploração de determinados recursos naturais (ainda não incorporados ao sistema produtivo), com a ampliação e modernização da infraestrutura de transportes e comunicações nas novas áreas.

No entanto, este grande crescimento observado trouxe algumas consequências negativas para a região. Houve uma grande concentração industrial em determinadas cidades em detrimento de outras aumentando, assim, a desigualdade intra-regional. Importante observar que, segundo dados do BNB-Sudene, de um total de 2.820 projetos aprovados pela antiga Superintendência entre 1962 a 1990, a grande maioria deles concentrou-se nos três principais centros nordestinos como Ceará, Pernambuco e Bahia, conforme pode ser verificado no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Distribuição dos Incentivos/Investimentos - 1962 a 1990



Fonte: Sudene. Região Nordeste do Brasil em números, 2003.

Isto pode ser explicado pela força dos empreendimentos controlados pelo capital nacional e internacional, que preferiam instalar-se em grandes centros urbanos. Entretanto, podemos também verificar que, à medida que o federalismo foi se alterando e diminuindo, inclusive quanto aos padrões cooperativos verticais entre a União e os estados, passou a haver uma diminuição no padrão de cooperação horizontal. Os próprios estados nordestinos passaram a destoar, economicamente, em termos de investimento.

A crise dos anos 1980, provocada em grande medida pelo endividamento externo do Brasil, reduziu a capacidade de investimento do Estado na economia como um todo. A partir desta data foram criados sucessivos planos de estabilização econômica, seguido de um dismantelamento do aparelho estatal, culminando na transformação de diversos órgãos dentre eles, a Sudene e a Sudam. Ainda com a crise econômica nacional, o Nordeste continuou crescendo e atingindo, inclusive, um PIB superior à média registrada pela economia brasileira no período, conforme pode ser verificado na tabela 2:

Tabela 2 - Taxa anual de crescimento do PIB do Brasil e do Nordeste - 1960 a 1998

Períodos	Brasil (%)	Nordeste (%)
1960-70	6,1	3,5
1970-80	8,6	8,7
1980-90	1,6	3,3
1990-98	2,7	3,0

Fonte: Sudene. Boletim conjuntural Nordeste do Brasil, 2000.

Assim, como resultado do esforço de ampliação da capacidade produtiva nos diversos segmentos da economia regional, o PIB nordestino experimentou um crescimento exponencial a partir dos anos 60, elevando a contribuição regional na formação do PIB brasileiro de 13,2% em 1960 para 17,0% em 1990, embora tenha caído para 16% em 1995.¹¹ No entanto, é preciso considerar também o impacto desse grande desenvolvimento da economia nordestina no interstício 1970 a 2000, quando em praticamente todas as regiões brasileiras houve um aumento considerável nos indicadores sociais; crescimento verificado tanto na fase de crescimento acelerado quanto na fase de retração e declínio nos anos 1980 e 1990, conforme verificado abaixo:

Tabela 3 - Indicadores sociais por regiões - 1970 a 2000

REGIÕES	Esperança de vida ao nascer por regiões				Mortalidade infantil (% por 1.000 nascidos c/vida)				Taxa de alfabetização (15 anos ou mais - %)				Coeficiente de Gini para a renda			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
Norte	54	64	68	68	96	81	101	29	63,0	69,4	75,9	88,4	0,534	0,589	0,591	0,537
Nordeste	44	52	59	66	151	121	88	43	46,1	54,1	63,5	73,4	0,596	0,618	0,622	0,576
Sudeste	57	64	67	70	86	71	71	21	77,1	83,6	88,2	92,2	0,615	0,584	0,578	0,546
Sul	60	67	70	71	77	61	62	18	76,5	84,2	88,7	92,2	0,574	0,574	0,567	0,527
Centro-Oeste	56	65	68	69	81	78	80	21	67,5	76,5	83,9	89,2	0,519	0,626	0,610	0,572
Brasil	53	60	65	68	114	88	52	29	67,0	74,7	80,6	86,7	0,639	0,611	0,602	0,566

Fonte: Sudene. Estudo para inserção da Sudene nos subgrupos de trabalho do Mercosul, 1995.

Pelos dados da tabela, podemos constatar que mesmo havendo uma melhoria significativa no nível de vida dos nordestinos, ainda existem grandes defasagens do Nordeste em relação às demais regiões. A expectativa de vida apresentou uma melhora significativa no Nordeste: em 1970 era de 44 anos, aumentando em 2000 para 66 anos. Uma comparação no mesmo período revela que a expectativa de vida no Sudeste, no mesmo período considerado, aumentou de 57 anos para 70 anos. O mesmo pode-se dizer em relação à mortalidade infantil e à taxa de alfabetização; apesar da melhora nos indicadores, os valores apresentados pela região Nordeste ainda permanecem bastante

11. Dados da Sudene, Carta de conjuntura nordeste do Brasil, 1999.

discrepantes se comparados ao restante da federação. Outro indicador que demonstra a disparidade do Nordeste em relação ao restante das regiões brasileiras é a incidência da pobreza que caracteriza a região, com um quadro que denota com nitidez a assimetria existente entre o crescimento econômico e a evolução dos indicadores sociais nos 40 anos de atuação da Sudene:

Pelos dados fornecidos acima podemos notar que, regionalmente, o Nordeste apresentou melhora no número de seus pobres. Por outro lado, uma análise mais atenta demonstra que, comparado a outras regiões do país,

Tabela 4 - Número de pobre e incidência da pobreza absoluta e relativa - 1970/1980/1988/1999

REGIÕES	Participação dos pobres por regiões								Participação dos pobres por regiões no total do país			
	1970		1980		1988		1999		1970	1980	1988	1999
	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	1000	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Norte	1.865,3	59,3	1.738,4	30,9	1.327,4	29,1	3.813	36,2	4,2	5,9	3,0	8,8
Nordeste	19.422,1	76,8	16.657,2	49,6	23.776,3	58,8	21.873	48,8	43,5	56,6	53,0	50,7
Sudeste	13.178,5	37,7	5.968,2	12,0	11.426,1	18,5	11.491	17,0	29,5	20,3	22,5	26,6
Sul	7.582,2	51,4	3.336,5	18,2	5.418,0	25,0	4.402	18,3	16,9	11,3	12,1	10,2
Centro-Oeste	2.640,5	58,4	1.746,7	24,1	2.874,6	29,7	2.463	22,3	5,9	5,9	6,4	5,7
Brasil	44.674,6	54,1	29.447,0	34,8	44.822,4	32,5	43.129	27,7	100	100	100	100

Fonte: GUIMARÃES NETO, 1995.

houve um aumento significativo, em cada década, do número de indivíduos pobres nordestinos. Assim, os números apontam que permaneceram profundas as desigualdades na federação brasileira, com o Nordeste destoando das demais regiões no que diz respeito à miséria.

Além disso, é preciso considerar que o desenvolvimento nordestino dos anos 1970 foi, em grande medida, caracterizado pela sua integração com as demais regiões do país, inclusive com as indústrias do Sudeste. Nas quatro décadas que sucederam a criação da Sudene, o Nordeste cresceu em média mais que o Brasil, fazendo o PIB disparar. Porém, é preciso ressaltar que esse desenvolvimento foi impulsionado, em grande medida, pela integração do Nordeste com o restante do país e não somente por uma valorização da região.

Conclusões

Este artigo pretendeu fornecer elementos explicativos para as mudanças ocorridas nas orientações da Sudene enquanto arena de planejamento regional. O período militar promoveu uma grande centralização de recursos e de poder no Executivo Federal inaugurando o chamado modelo federativo unionista autoritário (ABRUCIO, 2002). A Sudene perdeu o posto de ser vinculada à Presidência da República, sendo integrada ao recém-criado Ministério Extraordinário para a Cooperação dos Organismos Regionais (Mecor), transformado posteriormente em Ministério do Interior. Celso Furtado foi obrigado a deixar o país, deixando também o trabalho iniciado anteriormente para desenvolver o Nordeste.

Como salienta Sallum Jr (1996), o período militar-autoritário nunca teve homogeneidade e caracterizou-se por uma duplicidade normativa constitucional/institucional, resultante de polarizações ideológicas dentro do bloco militar. O grupo “Castelista” (1964-1967), como destacamos, com o ministro Roberto Campos, tratou de propor medidas visando uma transformação do setor agrícola, preconizando a realização de uma reforma agrária. Castelo Branco considerava que para a estabilidade do novo regime, a revitalização do campo era essencial a fim de conter agitações, preocupação que perpassou também o governo de seu sucessor, Costa e Silva.

Na formação do governo Costa e Silva, a Superintendência foi entregue ao general Euler Bentes, que atuou diretamente com o general Albuquerque Lima, ministro do Interior. Ambos os atores políticos pertenciam à chamada Ala Nacionalista das Forças Armadas e que tinha como pressupostos a soberania, a segurança e a integração da nação. Costa e Silva foi responsável por aprovar o IV Plano Diretor da Sudene (1969-1973), que trazia algumas concepções do GTDN. Assim, nota-se que houve uma sobrevida do Projeto do GTDN durante os dois primeiros governos do período militar, devido a dois fatores principais. Em primeiro lugar, os militares não tinham um projeto para o Nordeste, sendo mais fácil continuar com os pressupostos do GTDN e da própria Sudene. Em segundo lugar, o Nordeste continuava apresentando baixos níveis de desenvolvimento necessitando, ainda, da ajuda federal.

Vale destacar que esta sobrevida do projeto inicial da Sudene foi curta e transformou-se durante a transição do governo de Costa e Silva para o governo Médici. No governo Médici houve início do processo de esvaziamento e marginalização da Sudene, não tendo mais a Superintendência qualquer peso na determinação das políticas implementadas. Prova disso está no fato de que o IV Plano Diretor foi substituído pelo Plano de Desenvolvimento do Nordeste, cujo objetivo central era incorporar o processo de desenvolvimento do Nordeste ao processo de desenvolvimento nacional, com o intuito de

construir um sistema econômico moderno. As desigualdades regionais seriam combatidas pelo efeito que estes planos nacionais teriam sobre as regiões subdesenvolvidas.

As transformações na Sudene durante o governo Médici foram grandes. Isso porque o Ministério do Planejamento instituiu o “Sistema de Planejamento Federal”, pelo Decreto nº 71.353 de 09/11/1972, firmado pelo general Emílio Médici, pelo ministro João Paulo dos Reis Velloso e pelo ministro da Fazenda, Antônio Delfim Netto. Dizia textualmente o Decreto n. 71.353: “Art. 6º - As Superintendências Regionais de Desenvolvimento, notadamente a Sudene e a Sudam, darão sua colaboração ao órgão central do Sistema de Planejamento, no que couber, para efeito de melhor coordenação entre programas estaduais e federais”. (BRASIL, 1972, p. 3).

Com o término do governo Médici algumas orientações prevaleceram nos anos seguintes, respondendo aos princípios de “continuidade”, “coordenação” e “aperfeiçoamento” dos governos militares. Com o governo de Geisel (1974-1979), o discurso com relação ao Nordeste continuava o mesmo: de superação da desigualdade, do tradicionalismo e da baixa produtividade agropecuária. Todavia, a necessidade de legitimação deste regime também previa ressaltar os êxitos obtidos com os programas governamentais a fim de não espantar os investidores. No bojo deste novo governo Geisel surgiu o ambicioso II PND (1974-1979) cujos objetivos eram completar a matriz industrial do país e diminuir a dependência externa, além de estimular mecanismos que possibilitassem uma maior complementaridade inter-regional. Para o Nordeste em particular, o II PND pretendia incrementar o produto nacional e regional aproveitando os tipos específicos do produto que a região pudesse oferecer.

Neste processo, a Sudene atuou como simples coordenadora e supervisora das ações, o que por si só já reflete a crescente marginalização que a instituição vinha sofrendo nos processos de decisão política. Além disso, a questão regional não era tratada através de uma instituição específica, mas obedecia a estratégia do governo federal que enfatizava a necessidade de integração das regiões brasileiras à economia nacional e não mais a redução das desigualdades regionais. Paralelamente ao enfraquecimento da Sudene, este período caracterizou-se pelo fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan) e do Ministério do Interior.

Com o II PND, surgiram os chamados Programas Especiais, responsáveis pela modernização da agricultura. Estes Programas, criados pelo regime militar, tinham objetivos claros que reforçavam o caráter de uma modernização conservadora à medida que propunham a modernização da infraestrutura agrícola e a transformação da agropecuária tradicional em economia de mercado.

A conclusão a que se chega ao analisarmos os programas dos militares para o Nordeste é que prevaleceram as estratégias conservadoras e, sobretudo,

concentradoras típicas do regime político em vigor naquele momento. Além disso, o papel da Sudene foi residual, fazendo com que a instituição tivesse apenas um caráter consultivo, não mais de planejamento e execução. Argumentamos que perdurou, neste momento, a cooperação vertical tradicionalista, em que o governo central era o grande detentor de poder e o repassava da maneira que lhe convinha, conforme pudemos observar com o andamento dos projetos por ele empreendidos.

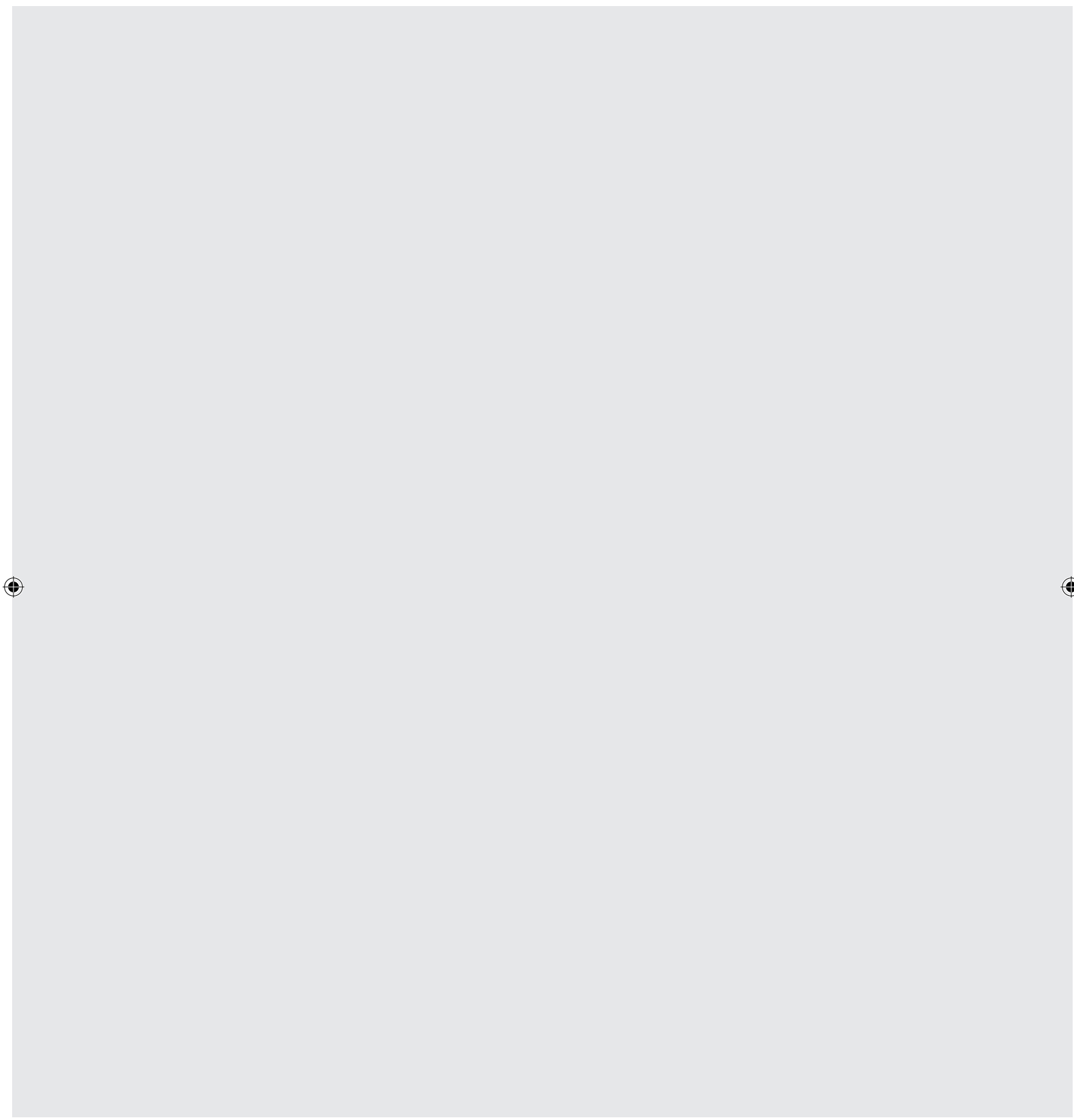
Concluimos, por fim, que a partir do regime militar, houve um esfacelamento da Sudene, enquanto instância capaz de intermediar as atividades produtivas no Nordeste. O histórico da Superintendência até 1964 demonstra a fragilidade da instituição, com grandes dificuldades para se manter no cenário federativo e para cumprir os programas e projetos. Essa fragilidade aumentou a partir do período militar, quando a Superintendência não foi capaz de se estabelecer enquanto instituição apta a mediar os conflitos da região Nordeste, e acabou por permanecer com atribuições apenas consultivas e de análise dos problemas nordestinos.

§

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L. *Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ARAÚJO, T. B. A Relevância da Sudene no desenvolvimento regional. In: FORMIGA, M.; SACHS, I. (coord). *Seminário Internacional "Celso Furtado, a Sudene e o Futuro do Nordeste"*. Recife: Sudene, 2000. p. 167-174.
- _____. Nordeste, Nordestes. Que Nordeste? In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B (Orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Editora UNESP, 1995. p. 473-495.
- BRASIL. *Avaliação do Programa de Agroindústria*. Minter, Sudene, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).
- BRASIL. *Avaliação do Prohidro*. Minter, Sudene, BNB. Recife, 1985. (Série Projeto Nordeste).
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Decreto nº 71.353, de 9 de Novembro de 1972*. Dispõe sobre o Sistema de Planejamento Federal e dá outras providências. Brasília, 1972.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO INTERIOR. *Sudene. Desempenho da Economia Regional do Nordeste*. Recife: 1985.
- CARVALHO, I. M. M. *O Mito da necessidade – discurso e prática do regionalismo nordestino*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1992.
- _____. *O Nordeste e o regime autoritário*. São Paulo: Hucitec-Sudene, 1987.
- CARVALHO, O. *A economia política do Nordeste: secas, irrigação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- _____. *Desenvolvimento regional: um problema político*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.
- FURTADO, C. *O Brasil Pós-Milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, jun. 1997. pp. 41-99.
- _____. Dimensões, Limites e Implicações da Desconcentração Espacial. In: AFFONSO, R. B. A. & SILVA, P. L. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 373-399.
- LIMA, M. C. O Conselho Deliberativo da Sudene (1959-1964). In: Furtado, C. (1920-2004). *O Nordeste e a saga da Sudene – 1958 a 1964*. Rio de Janeiro: Contraponto: Arquivos Celso Furtado, 2009.
- NABUCO, M. R. A desinstitucionalização das políticas regionais no Brasil. Minas Gerais: *Revista Eletrônica de Ciências Humanas e Sociais* nº 2, vol. 1, 2007.
- OLIVEIRA, F. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. São Paulo: Brasiliense, 1975. (Seleções Cebrap 1).
- _____. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1984.
- _____. *Elegia para uma (Re)ligião. Sudene, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classe*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- _____. *Quem tem medo da governabilidade?* São Paulo: Novos Estudos Cebrap, nº 41, março 1995. p. 61-77.
- SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Sudene. Boletim Sócio-Econômico do Nordeste*. Recife: vol. 1, n. 2, 1985.
- _____. *Sudene. Região Nordeste do Brasil em números*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2003.
- _____. *Sudene. Boletim Conjuntural Nordeste do Brasil*. Recife, 2000.
- _____. *Sudene. Estudo para Inserção da Sudene nos Subgrupos de Trabalho do Mercosul*. Recife: Coordenadoria de cooperação internacional, 1995.

Recebido em 22/10/2013
e aceito em 2/11/2013



Humberto Miranda |

Reforma social do desenvolvimento: contribuições de André Rebouças (1838-1898) à interpretação das mudanças estruturais no Brasil

RESUMO

O presente artigo trata das raízes do subdesenvolvimento nacional por meio das contribuições de um dos expoentes do pensamento social brasileiro no fim do século XIX, o engenheiro André Rebouças. A originalidade do pensamento deste intérprete está no propósito central do seu programa de reformas, ou seja, somente abolindo o monopólio da terra estaria completo o processo da abolição do trabalho escravo e consolidada a passagem para o trabalho livre. Nosso objetivo é discutir este propósito, mostrando como Rebouças, muito cedo, defendeu uma perspectiva de emancipação social e um conjunto de reformas socioeconômicas que levassem à construção da nação. Considera-se que suas contribuições guardam enorme atualidade no que tange à crítica a um sistema de dominação econômico-territorial cuja dinâmica revela o caráter permanente de reprodução das desigualdades sociais e espaciais no Brasil.

Palavras-chave

Pensamento social brasileiro (André Rebouças); movimento abolicionista; integração territorial; reformas estruturais (Brasil).

ABSTRACT

This article deals with the roots of the nation's underdevelopment by looking at the contribution made by one of the leading exponents of Brazilian social thought at the turn of the 19th Century, André Rebouças. The originality of the views of this exponent lies in the central theme of his reform proposals, in other words, in his belief that it is only by abolishing the monopoly over land that one can truly complete the process of abolishing slavery and thereby ensure a smooth transition to free labor. The idea of the article is discuss this view, and show how Rebouças, from early on, defended the idea of social emancipation and a set of socioeconomic reforms that could lead to the building of a nation. The article expresses the view that his contributions are still very pertinent to this day, to the extent that they criticize a system that is still economically and territorially dominating and whose dynamic reveals an on-going process that reproduces social and space inequalities in Brazil.

Keywords

Brazilian social thought (André Rebouças); the abolitionist movement; territorial integration; structural reforms (Brazil).

Introdução

André Pinto Rebouças (1838-1898), nascido no município de Cachoeira, no estado da Bahia, deu relevantes contribuições para pensar a construção do Brasil num momento histórico chave, entre as décadas de 1870 e 1890. Sua obra compreendeu desde manifestos sobre o fim do escravismo e do latifúndio, passando pela emergência da “democracia rural”, pela necessidade da industrialização, pela integração do negro e do imigrante à sociedade, pelo assalariamento digno, bem como pela integração do território nacional com a construção de portos e ferrovias. A intensa atividade empresarial e seus ideais mais amplos levaram o professor Carlos Lessa a defini-lo de modo original: “Rebouças persegue um capitalismo nascido da distribuição de um novo patrimônio produtivo a ser criado” (LESSA, 2001:8). Um patrimônio que incluía a igualdade de oportunidades para os homens livres, do negro liberto ao imigrante estrangeiro.

Num momento como o de hoje, em que a academia retoma o debate em torno dos objetivos do desenvolvimento socioeconômico no início do século XXI, com enfoques diversos que dão destaque ao “novo desenvolvimentismo” — ainda que a necessidade do uso de tal prefixo seja discutível —, o que motiva nossa abordagem acerca das contribuições originais desse intérprete é o fato dele ter exposto claramente o sentido da mudança estrutural através de seu programa de reformas. E também porque os estudos sobre André Rebouças como um crítico da transição da sociedade agrária para a sociedade moderna no Brasil ainda são, em boa medida, raros na área de economia, especialmente no que concerne à análise das transformações materiais que tal transição requer. Deste modo, o presente texto tem por objetivo apresentar e discutir o propósito central do programa de reformas de Rebouças num momento em que a sociedade brasileira vivia uma transição nas suas relações de produção.

O propósito central do seu programa ficou consagrado na ideia de que somente abolindo o monopólio da terra se tornaria completa a Abolição de 1888. Nesse sentido, defendemos que Rebouças seja visto como um intérprete pós-abolicionista, sendo ele mais interessado em discutir as condições objetivas de como se moverá para o futuro uma sociedade que conta com o peso dramático do legado colonial e escravista. O que o torna atual, nesse aspecto, é maneira como interpela, através de seu programa, o modelo de Estado submisso às classes proprietárias rurais e como isto influi decisivamente na materialização de um sistema de dominação econômico-territorial cuja dinâmica

impõe, logo de partida, a contínua reprodução social de desigualdades tanto no meio rural quanto no urbano.

A intenção de destruir um legado de obstáculos socioeconômicos na segunda metade do século XIX no Brasil, um tema imortalizado na obra de Joaquim Nabuco, está presente na obra de Rebouças como fio condutor daquela interpelação, especialmente no livro *Agricultura nacional: estudos econômicos* e nos artigos que escreveu, entre 1870 e 1890, para a *Revista Novo Mundo*, editada em Nova York e para a *Revista de Engenharia* editada pela Escola Politécnica no Rio de Janeiro. Diferentemente do clima de mudança por que passaram tanto na Europa (Inglaterra, França, Itália e Alemanha) quanto nos Estados Unidos, incomodava-o o parasitismo das elites do Império no Brasil. Passou, portanto, a dedicar-se a escrever e discutir sobre quais seriam verdadeiramente as bases de uma nova economia nacional, democrática e moderna.

Cabe-nos, desde logo, informar que muitas das reflexões sobre a *geração de 1870*¹ não serão abordadas neste texto e nem temos a intenção de abrangê-las suficientemente. Dito isto, o que nos motiva a escrever sobre aquela geração tem a ver diretamente com as contribuições de Rebouças no sentido que muito bem atribuiu Carlos Lessa (2001): a preocupação desse intérprete com a transformação das forças produtivas nacionais como condição para o desenvolvimento capitalista brasileiro. Rebouças propunha, em sua ampla agenda transformadora, a superação de estruturas sociais arcaicas através de um programa de reformas e, por isso, também entendemos que ele tinha importantes afinidades, mas sem confundir-se, com a melhor tradição do pensamento social brasileiro dos anos 1930.

Além desta introdução, o texto subdivide-se em mais quatro seções. A primeira apresentará algumas proposições sobre as influências de André Rebouças que o identificam como reformador social, sem vesti-lo em armaduras doutrinárias prontas. A segunda seção discutirá o sentido da emancipação social na obra de Rebouças, de modo a compreender o alcance de sua visão reformadora no fim do século XIX. A terceira discutirá o sentido da transformação estrutural de Rebouças, embebido do ideário popular emancipador como temática central de sua obra, discutido na seção anterior, ou seja, a eliminação do monopólio da terra como condição necessária à mudança estrutural. Na quarta seção, apresentaremos as nossas considerações finais.

André Rebouças como reformador social: influências

André Rebouças era um dos oito filhos de Antônio Pereira Rebouças e Carolina Pinto Rebouças. A mãe era uma típica representante da classe média baiana, filha de comerciante português. O pai era um advogado autodidata e um dos líderes do processo de independência na Bahia, depois parlamentar e conselheiro do

1. A chamada “geração de 1870” — conjunto expressivo de ativistas que tinham em comum o apoio à luta abolicionista, ainda que vinculados a matizes políticas diversas como liberais, republicanos, monarquistas e federalistas — produziu uma “fortuna crítica” tal que acabou, em grande medida, influenciando a reflexão sobre a formação social brasileira da “geração de 1930” que, segundo Alonso (2002:340), “bebeu em seus temas e abordagens”.

2. A Escola Politécnica do Rio de Janeiro, hoje Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), nasceu como Real Academia de Artilharia, Fortificação e Desenho em 1792, passando a Academia Real Militar em 1810, denominada de Escola Central em 1858 e de Escola Polytechnica em 1874, período de Rebouças.

3. Os irmãos Rebouças foram responsáveis pela construção da Estrada de Ferro de Campinas a Limeira e Rio Claro, no estado de São Paulo, da Estrada de Ferro Curitiba-Paranaguá e da rodovia Antonina-Curitiba, conhecida como estrada da Graciosa, um patrimônio histórico-cultural do estado do Paraná.

4. Lisboa, Coimbra e Sintra (Portugal), Madri (Espanha), Paris, Marselha, Lourdes, Bayonne e Toulon (França), Roma, Gênova, Turim, Nápoles, Milão e Veneza (Itália), Viena (Áustria), Munique (Alemanha), Genebra (Suíça), Verniers (Bélgica), Liverpool, Newcastle on Tyne e Londres (Inglaterra) e Glasgow (Escócia).

5. O seu conhecimento do *Homestead Act* estadunidense fazia-o crer que sua adoção pelo regime monárquico vigente no Brasil seria consistente com o aperfeiçoamento da Lei de Terras de 1850, vindo esta a ser complementada pelas reformas econômico-territoriais que propusera: centralização agrícola, ferrovias de penetração e democracia rural. (Ver Jucá, 2001:57 e Carvalho, 1998:232).

Império. Dois dos filhos do casal, André e Antônio, foram alfabetizados pelo próprio pai e ingressaram na Escola Politécnica² em 1854. Depois que obtiveram os títulos de engenheiro em 1860, eles viajaram para completar os estudos na Europa entre 1861 e 1862. Na volta ao Brasil, assumiram funções públicas comissionadas e executaram serviços de vistoria em diversas obras, alguns portos e fortificações litorâneas³. No período de maio de 1865 a julho de 1886, André serviu na Guerra do Paraguai, adoeceu e retornou ao Rio de Janeiro. Em seguida, prosseguiu participando do planejamento e da execução de obras públicas, passando a ministrar aulas na Escola Politécnica e tornando-se um proeminente abolicionista.

André Rebouças se dedicou a projetos que visavam à modernização da infraestrutura do país. Enfrentou uma dura batalha no parlamento para fazer com que seus projetos de obras públicas fossem discutidos e aceitos. As obras de infraestrutura com as quais André Rebouças tornou-se conhecido no Império foram o plano de abastecimento d'água da cidade do Rio de Janeiro, a construção das docas da Alfândega e da Companhia Docas D. Pedro II, tendo sido, inclusive, diretor desta última em 1871. Depois de abandonar a ideia de criar uma empresa pública de abastecimento d'água, sob a alegação do governo imperial de que faltavam recursos financeiros para tal, Rebouças obteve a concessão para implantar a ferrovia que passou a ligar Antonina a Curitiba, na província do Paraná.

O mesmo papel terá nos projetos da ferrovia Paraná-Mato Grosso (Princesa Isabel), Estrada de Ferro da Paraíba (Conde d'Eu) e Companhia Florestal Paranaense. Nestes projetos, além de sua concepção técnica e viabilidade econômica, o empresário sabe da necessidade de estruturar uma organização societária, competente e harmônica, de mobilizar o financiamento e administrar cuidadosamente as relações com o Estado (agente definidor e fiscalizador do contrato de concessão). *André Rebouças jamais foi um empreiteiro; não forneceu obras para o governo imperial. Disputou e bancou o risco empresarial em seus projetos de desenvolvimento. Viveu, em toda a complexidade, o papel do empresário.* (LESSA, 2001:03 — grifo nosso).

Gozando de prestígio incomum na Corte, Rebouças engajou-se, na década de 1880, na campanha abolicionista. Sua atuação deu-se com a participação na fundação da Sociedade Brasileira contra a Escravidão, na Sociedade Abolicionista, juntamente com seus alunos da Escola Politécnica, e na Sociedade Central da Imigração. Quase uma década antes, entre agosto de 1872 e julho de 1873, realizou viagens a várias cidades europeias⁴ e os seguintes estados: Massachussets (Lowell, Boston e Rochester), Nova York (Albany, Niagara e Bufallo) e Pensilvânia (Tuttsville, Oilcity, Pittsburg e Filadélfia) nos Estados Unidos, viagens estas que tiveram impacto na sua formação intelectual. Em várias delas Rebouças tratou de negócios, visitou fábricas, fazendas e estradas de ferro, e teve contato, nos Estado Unidos, com o *Homestead Act* (1862), a Lei da Propriedade Rural norte-americana⁵.

Como saldo de seus contatos com os círculos da Corte e o mundo desenvolvido, podemos nos perguntar quais teriam sido suas principais influências no campo das ideias. Certamente, como na maior parte da bibliografia consultada, poderíamos produzir uma lista bastante eclética de autores. Todavia, para ficar somente no campo da economia, podemos citar os quatro principais: Adam Smith (1723-1790), Jean-Baptiste Say (1767-1832), Georg Friedrich List (1789-1846) e John Stuart Mill (1806-1873). Pode-se dizer que, do primeiro, houve a importante influência da concepção de divisão do trabalho, quando pensa no funcionamento dos engenhos e fazendas centrais, sendo este um de seus estudos mais aprofundados. Do segundo apanhou a noção de liberdade econômica individual ou a livre-iniciativa como produto da igualdade de oportunidades, especialmente na sua fase de empresário, durante a década de 1870, quando se sentiu premido pelo peso da burocracia do Estado Imperial para tocar seus negócios. Do terceiro brotou o estudo sobre o “Zollverein brasileiro”, publicado na *Revista de Engenharia*, visando à unificação comercial e fiscal do território nacional via a integração dos mercados regionais pelas “ferrovias de penetração”, reflexões reforçadas pela visita à Alemanha. Do quarto autor divagou sobre a convergência entre os interesses individuais e o “socialismo libertário”, para que cada indivíduo buscasse a própria “afirmação no mundo”, visão, aliás, influenciada pelos círculos intelectuais liberais que frequentava na Corte (CARVALHO, 1998:232).

As reflexões de Rebouças no campo da economia, salvo alguma omissão, param aí. Do nosso ponto de vista, porém, tais ideias lhe serviram mais de inspiração quanto ao sentido que aqueles autores emprestaram à causa nacional da modernização socioeconômica nos seus respectivos países do que uma demonstração cabal de filiação doutrinária. Ou seja, Rebouças identificava-se mais com as causas (ou projetos) sociais subjacentes àquelas teorias. Isso porque muitas dessas discussões serviram-lhe para forjar uma convicção sobre a necessidade de integrar, modernizar e democratizar o espaço econômico nacional. Passou, então, a ter no engajamento público, na inserção em círculos intelectuais e na imersão profissional, crescentemente, um ambiente polivalente que o ajudou a consolidar sua formação política. Estes, sim, foram ingredientes e canais de influência direta na criação de um pensamento próprio e original, além, dos valores transmitidos por seu pai.

Era notório seu maior entusiasmo pelos Estados Unidos do que com os países europeus. Nestes lugares visitou instalações de empresas privadas e projetos estatais de engenharia urbana nos anos 1870, período que coincidiu com a fase empresarial de Rebouças. O encantamento do intérprete pelos Estados Unidos justificava-se, todavia, pela sedução que nele exerceu o potencial emancipador que via naquela sociedade. Segundo Trindade (2011:166), “Sem dúvida, todo o seu encantamento dizia respeito não apenas à magnitude do progresso técnico, mas também às suas potencialidades emancipatórias.

Assim é que interpreto suas referências repletas de comparações entre a paisagem social norte-americana e a europeia.”

Curiosamente, ao mesmo tempo em que se encantava com os ianques, Rebouças criticava o protecionismo econômico norte-americano em relação ao comércio exterior. Não há, como se poderia afirmar, uma filiação direta — e, menos ainda, ingênua — à doutrina do tipo *laissez-faire, laissez-passer*. Por mais que tentemos construir uma unidade de reflexões em torno de certas ideias liberais ou até juntando algumas delas para forçar essa identidade, ao fazê-lo corremos o risco de desprezar o essencial de seu pensamento. Por essa razão, procuramos destacar nos trabalhos mais vigorosos sobre o pensamento de Rebouças ou sobre aquele momento histórico os elementos realmente sólidos que o distinguem como reformador social.

Nos livros *O quinto século* (1998), de Maria Alice Rezende de Carvalho, *André Rebouças, um engenheiro do Império* (2011), de Alexandre Dantas Trindade e *A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro* (2008), de João Marcelo Ehlert Maia, encontramos uma convergência e riqueza maior de nuances em torno do personagem. Embora Maia (2008) esteja centrado na figura de outro engenheiro da Politécnica, estes três textos são os mais ricos em captar a essência de seu pensamento ou a importância da geração de engenheiros da época. Os demais textos existentes têm caráter de informação biográfica ou de divulgação das ideias e ideais de Rebouças, inclusive o seu próprio *Diário e Notas Autobiográficas*, publicado em 1938. Aqui defendemos a necessidade de valorizá-lo como intérprete de um período determinante da história socioeconômica nacional e como símbolo de uma geração esclarecida de intelectuais, reunida na Escola Politécnica nos anos 1870, que se findou juntamente com o Império.

Na leitura desses textos, percebemos que o mundo capitalista, em expansão e em mudança daquele momento histórico em particular, foi outro elemento não doutrinário que influenciou sobremaneira as convicções de Rebouças. Ele observou *in loco* as engrenagens da vida econômica e social na Europa e nos Estados Unidos, pode compará-las, estudá-las e refutá-las, mas não as confundiu com a realidade brasileira a ponto de desejar transplantá-las. Seu intuito básico era desvelar o novo sentido da vida econômica ao alcance do homem concreto, tal como ele estava historicamente dado num mundo capitalista em transformação. Era o ritmo do tempo, o ritmo das transformações que se sucediam o que lhe interessava mais de perto.

Consequentemente, em quase todos os relatos aos quais tivemos acesso sobre as viagens feitas por Rebouças encontramos uma visão aguçada e sensível para a questão social ou para a condição do trabalhador, seja no campo ou na cidade, na lavoura ou na indústria. Este é mais um elemento que ajuda a situar seu pensamento. Há uma série de observações do intérprete sobre a distinção entre a vida operária e camponesa na Europa e nos Estados Unidos,

referindo-se com frequência a “todo esse conjunto de pobreza e abatimento que tornam bem dolorosa a visita de uma fábrica europeia!” (REBOUÇAS apud TRINDADE, 2011:167). Outra passagem no *Diário e notas autobiográficas*, quando Rebouças relata sua visita a dois portos de uma cidade italiana, afirma que “estas duas repartições, o estado de porcaria da cidade, as roupas penduradas pelas janelas, as ruas mal calçadas e quase sempre em lajedos, os oratórios em quase todas as esquinas, demonstram o grau de abatimento em que se achava Roma!” (REBOUÇAS [13/01/1873], 1938).

Vê-se nesta e outras passagens de seu *Diário...* que aqueles lugares alimentavam as reflexões de Rebouças sobre a natureza e viabilidade de um programa de reformas socioeconômicas específicas que pudessem responder às necessidades brasileiras ou que transformassem o Brasil em algo que a própria experiência do mundo desenvolvido europeu não continha, como a vivacidade do mundo moderno que localizou em Lowell e Boston (Massachusetts) em viagem aos EUA: “Que saudades deixou-me Lowell! Como é linda essa cidadezinha; quão diversa das cidades manufatureiras da velha Europa” (REBOUÇAS [12/06/1873], 1938). Ou: “Em Boston vi um edifício, que deixa bem longe os disparates arquitetônicos de Glasgow: seu estilo é simultaneamente egípcio, dórico, coríntio” (REBOUÇAS [12/06/1873], 1938). Uma paisagem física e humana peculiar, com tez própria, diferente da sombria, europeia. Foram, portanto, seu senso de observação, sua formação e seus conhecimentos empíricos que lhe permitiram pensar reformas socioeconômicas apropriadas para o Brasil da segunda metade do século XIX.

Em que pese sua sensibilidade de observador de campo, a chave para entender o pensamento de Rebouças estava noutra lugar também peculiar: a cidade do Rio de Janeiro no fim século XIX. O Rio de Janeiro contava quase 275 mil habitantes em 1872, conforme o Censo (IBGE). A Escola Politécnica e o Clube de Engenharia, este último fundado em dezembro de 1880, tornavam aquela cidade um ambiente fértil para Rebouças desenvolver suas convicções. Os engenheiros eram, naqueles tempos, uma elite científica voltada para a vida pública e, como assevera Maia (2008:95), “o sentido principal da ação desses personagens estaria na busca de uma sociabilidade civilizada, própria a uma nação desejosa de integrar-se ao ritmo do tempo”. A cidade passara a ser o espaço de atuação por excelência dos engenheiros, que nela agiam como reformadores a serviço do Estado e em detrimento dos inúmeros interesses imediatos e difusos ligados a diferentes frações do capital (comércio, construção civil, transporte e especulação imobiliária). Para que esses interesses particulares não se impusessem, exigiam uma ação ordenada do Estado na produção do espaço urbano e territorial moderno. Os engenheiros tornaram-se portadores (e porta-vozes) desse ordenamento modernizador ou reformador da sociedade. Eles representavam uma

“*intelligentsia* animada por uma vocação iluminista de intervenção na vida pública” (MAIA, 2008:94-95). Havia, portanto, um contexto social e científico profícuo no qual Rebouças estava totalmente engajado.

Nasce desse último aspecto um elemento decisivo. Para essa geração de engenheiros, a capacidade interventora do Estado era clara e predominava sobre as demandas do mercado e as “patologias do moderno”, especialmente aquelas muito identificadas com as mazelas sociais da industrialização europeia, que requeria alguma reação da ciência positivista da época. Mais do que qualquer influência de doutrinas liberais, era a influência de um mundo capitalista e de um Brasil urbano em mudança que animavam Rebouças, enquanto o Brasil rural o desanimava profundamente. O pensamento social deste intelectual forjou-se, assim, no contato com o ambiente científico da Escola Politécnica, juntamente com um grupo cuja formação foi ampla o suficiente para capacitá-los a atuar na vida pública. Segundo Maia (2008:101):

A Escola Politécnica, criada pelo decreto 5.600 de 25 de abril de 1874, caracterizava-se, desde a fundação, pela ênfase na formação científica, e não na qualificação de profissionais especializados. Único centro superior do país dedicado à formação de engenheiros até 1894, a *Escola notabilizou-se por produzir certo perfil de homens públicos, que combinavam atuação na burocracia estatal e participação em grandes negócios e companhias.* (grifo nosso)

Ainda de acordo com Maia (2008:98), “o trabalho de Maria Alice de Carvalho mostra que o destino de uma vocação ianque na engenharia brasileira estaria fadado a se frustrar, dada a sólida configuração do arranjo burocrático saquarema⁶”, fazendo com que, a partir da primeira década dos 1900, aquela geração de 1870 perdesse espaço, deixando os engenheiros restritos a tarefas rotineiras ligadas à fiscalização e gestão de obras civis de infraestrutura (GOMES apud MAIA, 2008:98). A participação ativa dos engenheiros na vida nacional só seria retomada com vigor nos anos de 1930.

No caso de Rebouças, sua formação e atuação na Escola Politécnica explica, por fim, a atuação na vida política nacional, independentemente de ter sido construtor de obras públicas e amigo da família real. Ao contrário do que imaginam os leitores que têm o primeiro contato com a obra deste intérprete, nenhum desses vínculos eram contraditórios com sua maneira de pensar e atuar politicamente em prol da causa abolicionista, haja vista que a esta causa ele não se dedicou de modo clandestino. A inserção de Rebouças nos altos círculos intelectuais e políticos da cidade do Rio de Janeiro explicam a sua liberdade de pensamento e participação ativa como um negro que, sem nunca ter sido escravo, os influenciou por dentro e se projetou numa intensa vida além-muros. O seu suicídio em 1898 marcou o fim prematuro do membro de uma geração que pensou o sentido amplo da emancipação social brasileira, como se discutirá em sequência.

6. “Saquarema” ou conservador e “Luzia” ou liberal eram grupos políticos importantes durante o Segundo Reinado (1840-1889) no Brasil. O grupo Saquarema tinha como um dos seus líderes o visconde de Itaboraí, sendo o nome do grupo uma referência direta ao da fazenda onde seus membros se reuniam. Já o grupo Luzia fazia alusão ao povoado de Santa Luzia, em Minas Gerais, que foi palco da revolta liberal derrotada pelos conservadores em 1842. O pacto que conciliou os grupos conservadores e liberais foi marcado pelo predomínio da política centralizadora dos primeiros e pela crise que os opôs e precipitou o fim do Império.

O sentido da emancipação social: uma interpretação

A preocupação com o propósito da emancipação social no final do século XIX fez com que André Rebouças se tornasse, de certa forma, prisioneiro do legado das lutas abolicionistas dos anos de 1880, momento de maior circulação de suas ideias. A maior parte dos estudos que abordam a pessoa e a obra desse pensador revela-o como alguém preso ao “espelho partido por sua imagem”⁷, ou seja, como alguém que é olhado apenas através do contexto da Abolição. A natureza dos seus ideais, porém, visava à construção da nação, seguindo a tradição de muitos dos pensadores sociais brasileiros posteriores a 1930 — entre os quais Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Júnior. Este é o primeiro problema com o qual nos defrontamos nesta seção, qual seja: situá-lo nessa tradição requer que se perceba o sentido emancipador amplo de seu projeto.

Se tomarmos a vida e obra de Rebouças somente em função do contexto da Abolição, seu maior destaque será o de compor, juntamente com uma série de lideranças e intelectuais da época, uma lista de célebres abolicionistas. Acontece que, para os propósitos da Abolição, muitos desses intelectuais e líderes foram, em boa medida, mais importantes do que Rebouças naquele momento histórico.⁸ Os abolicionistas destacaram-se pela coragem, argúcia e desenvoltura no parlamento e na imprensa, nos vários movimentos de rebelião dos próprios escravos nas senzalas, inclusive, na promoção de fugas, muitas das quais motivadas pelas organizações abolicionistas. Apesar de sua importante atuação nesse período, Rebouças foi mais demandado pelo movimento abolicionista do que exclusivamente seu demandante.

O processo de Abolição rapidamente se materializou na sociedade e produziu duas leis fundamentais na sua direção, como as do Ventre Livre (1871) e a dos Sexagenários (1885). A liberdade do nascituro e a garantia da liberdade na velhice ao negro com mais de 65 anos permitiram, pela primeira vez, conceber um horizonte de vida fora do cativeiro e um limite etário aos cativos de então. Todavia, a questão que Rebouças tinha em mente era de natureza mais ampla, ou seja, *finda a escravidão, como se formará “a grande nacionalidade brasileira” com o monopólio da terra ainda intacto?* Esta questão altera a percepção de que Rebouças foi apenas um defensor do abolicionismo para tê-lo como um intérprete pós-abolicionista. Há na sua obra, portanto, um entendimento sobre o sentido da emancipação, que se materializaria somente com a eliminação do monopólio da terra, até então mantido pelas classes proprietárias, a expensas do clamor da população por liberdade, trabalho e direitos.

Diferentemente de alguns autores e na linha de raciocínio seguida por Beiguelman (2005), entendemos que o problema da extinção da escravidão segue níveis de análise distintos nos países centrais e periféricos. Nos países centrais, de acordo com a hipótese da autora, o tráfico deixa de ser fator de

7. A frase original é de Joaquim Nabuco, referindo-se a Rebouças: “Quem sabe se não foi a *imagem* que *partiu o espelho*!”

8. São abolicionistas com reconhecida liderança: Luiz Gama, Ruy Barbosa, Joaquim Nabuco, Antônio Bento, José do Patrocínio, Joaquim Serra, Wenceslau Guimarães, entre outros.

acumulação devido ao aprofundamento da Revolução Industrial e sua difusão. Diversamente, os países periféricos experimentam uma expansão da economia do açúcar no mesmo período, como no caso cubano (além das colônias inglesas e holandesas). No Brasil, a economia do açúcar passa a cumprir um papel marginal na acumulação e a economia cafeeira, a ocupar o lugar central, levando à emergência de uma “economia de mercado interno”. Na periferia, segundo a autora, opera-se “uma distinção preliminar básica entre as áreas egressas do escravismo negro e as demais” (Beiguelman, 2005). As três demarcações temporais com as quais a autora trabalha para estabelecer, ao longo do século XIX, o encaminhamento da questão da passagem da economia escravista para uma economia de mercado interno são: a extinção do tráfico entre 1831 e 1850, a libertação dos nascituros em 1871 e a Abolição propriamente dita em 1888. Pode-se perceber na leitura do texto o acento que a autora dá ao imigrantismo como um elemento emancipador chave para o entendimento dessa passagem, o que daria início à “transição urbana” do começo do século XX.

Na nossa visão, baseada nas ideias de Rebouças, o sentido da emancipação é mais amplo do que o processo abolicionista e o imigrantista do final do século XIX, ambos considerados por Beiguelman como funcionais à emergência de uma economia de mercado interno. A nosso ver, é preciso que a Abolição e o imigrantismo sejam compreendidos como parte constitutiva daquele sentido. Beiguelman (2005:12) salienta que o fulcro desse processo de transição está na “presença de um trabalho que conjuga ao braço a capacidade de consumo”, ativando a economia urbana. Para nós, entretanto, o elemento emancipador é mais estruturante do que funcional na análise de Rebouças, e está condicionado à necessidade de ruptura com o *status quo* agrário, para que a passagem do trabalho escravo para o trabalho livre leve em conta a inclusão social do negro liberto e do imigrante estrangeiro — finalmente, do homem livre — no processo de integração econômico-territorial do país.

Segundo Carvalho (1998:221),

pode-se dizer que progressivamente as preocupações de Rebouças evoluíram de um diagnóstico referido aos malefícios sociais produzidos pela escravidão na direção da caracterização dos impasses à construção da autonomia do homem comum, em um contexto de monopólio da terra. Sua perspectiva seria dominada, doravante, pelo tema da emancipação social.

A abolição requerida era outra, a do monopólio territorial. Esta era a verdadeira emancipação, a mãe de todas as abolições, na visão de Rebouças. O sentido da emancipação se confundia, para ele, com a construção da nação, pois tinha como condição necessária a ruptura com as relações de propriedade que sustentaram por séculos o escravismo e que aviltavam o trabalho do imigrante, “escravizando-o” também à terra, logo que os incentivos ao

imigrantismo passaram a vigorar, antes e após a Abolição de 1888. O processo abolicionista em si mesmo, nesta perspectiva, não representou de fato um obstáculo para que o monopólio territorial se fortalecesse com o advento da República. Era o monopólio da terra, sua condição jurídica, moral e material que impedia a verdadeira emancipação da sociedade, segundo sua visão.

A clareza com que Rebouças constrói uma análise sobre a superação do monopólio territorial fez com que considerássemos a hipótese de que o processo de emancipação social defendido por ele redefina a importância analítica de sua obra para responder a condicionantes estruturais do período de transição do trabalho escravo para o livre. Isto é, a interpretação segundo a qual a transição rumo a uma economia mercado interno e a uma economia urbana reflete apenas os aspectos funcionais relativos à “troca do braço negro pelo do imigrante” é muito restritiva e estranha ao caráter emancipador amplo que veio se forjando ao longo de boa parte do século XIX, tal como depreendemos a partir de autores estudados e dos escritos de Rebouças.

Os impactos socioeconômicos sobre a ordem colonial das transformações provocadas pela força dos ventos da Revolução Industrial alimentaram os movimentos por emancipação na América colonizada e escravocrata. O *boom* econômico no final do século XVIII no Brasil se deu por duas razões principais: a transição para a industrialização nos países centrais e a alta internacional do preço do açúcar. Conforme salienta Grinberg (2002), a esses dois fatores juntaram-se as revoltas americanas da década de 1790, especialmente a dos escravos na colônia francesa de São Domingos (hoje, Haiti) que, além de deixar as elites coloniais temerosas de levantes generalizados contra a ordem colonial, abriu o mercado internacional do açúcar para a Capitania Geral da Bahia e o Norte Fluminense. A abertura do mercado externo para os produtos brasileiros resultou no aumento do número de engenhos e no incentivo à comercialização de outros produtos⁹ que não o açúcar, como algodão, aguardente e tabaco, o que levou a um considerável aumento da importação de escravos. Este processo funcionou como fator de pressão econômico-territorial e teve efeitos relevantes no que se refere ao rompimento da ordem colonial.

No Brasil, apesar do breve período de prosperidade econômica para as zonas açucareiras, houve crescente instabilidade social devido ao desabastecimento dos mercados urbanos provinciais e ao aumento do custo de vida da população. Crescia o temor das classes proprietárias sobre uma possível aliança entre os escravos, os libertos e os comerciantes. É nesse contexto que ocorre a Revolta dos Alfaiates nas cidades do recôncavo baiano e dá-se início à longa marcha para a emancipação social, advinda de uma grande reação popular na província contra o governo de D. Fernando José de Portugal e Castro, reivindicando a independência, o fim da escravidão, o direito de propriedade, a igualdade perante a lei, o fim da discriminação racial, a abertura

9. Furtado (1959:141) vai salientar a prosperidade precária desse período em que o Brasil vai se tornar uma nação independente, mas com enormes dificuldades em manter sua posição nos mercados de produtos que tradicionalmente exportava.

de fábricas, manufaturas, minas e a revisão da relação entre o Estado e a Igreja (GRINBERG, 2002:48).

No outro extremo desse processo de contestação social da ordem colonial estavam os movimentos de Independência da primeira metade do século XIX e o Abolicionista, da segunda. O pai de Rebouças, Antônio Pereira Rebouças, foi participante ativo dos processos de independência nacional e da província da Bahia, em 1823, e se opôs às revoltas populares ocorridas no recôncavo baiano, como a Sabinada (1837/38). No ritmo das lutas por emancipação, as revoltas da primeira metade do século XIX confrontaram o governo regencial e invocaram o federalismo republicano¹⁰. O conselheiro Rebouças, como era conhecido na Corte, teve importante atuação na garantia da ordem institucional do Império e ajudou a sufocar o movimento que chegou a “fundar” a República Bahianense e a nomear ministros. A saída da família Rebouças da cidade de Cachoeira, na Bahia, para morar no Rio de Janeiro em 1942 teve a ver com esses acontecimentos.

Por outro lado, o conselheiro agiu também a favor da emancipação ao propor, como legislador, a ampliação dos direitos civis aos alforriados e libertos. Sua atuação como parlamentar foi importante ao enfatizar “a necessidade de não se levar em conta a ascendência africana ou a origem escrava na hora de se escolher as pessoas que iriam ocupar cargos importantes na nação.” (MATTOS; GRINBERG, 2000:46). Lutou intransigentemente pela queda das leis do antigo regime, que privilegiavam a origem ou descendência portuguesa, embora não advogasse contra as relações de propriedade baseadas no trabalho escravo. O essencial nesse debate era a garantia da igualdade civil a todos os cidadãos livres, sem distinção de origem. No final das contas, a Abolição de 1888 não garantiu essa possibilidade de ascensão social da população livre, liberta ou descendentes de ex-escravos.

André Rebouças, seu filho, aprofundou o entendimento do problema. Tratava-se, para ele, da realização da justiça e da equidade social de forma abrangente na organização social e econômica brasileira, ou seja, contra “todo o mecanismo em que funcionava o poderoso elemento da propriedade rural” (CARVALHO, 1998:206). Nesse sentido, nosso argumento central é que o controle do processo de emancipação perpetrado pelas elites proprietárias nacionais — interpretado normalmente como elemento funcional da transição — sofreu contestação intensa ao longo do século XIX. A luta contra a preservação dos interesses econômicos e políticos das elites nacionais gerou um potencial de emancipação social (força centrípeta) ainda inédito naquela sociedade, incluindo desde as revoltas populares propriamente ditas, passando pelas necessidades de mudança no *status quo* escravista, extensão dos direitos civis, proibição do tráfico, libertação dos nascituros e dos sexagenários, até o próprio movimento abolicionista e a extinção da escravidão. Um potencial de emancipação que acabou derrotado por outro movimento de força contrária, o das elites (força centrífuga) e seu

10. Nesse mesmo período aconteceu a Revolta dos Farrapos, entre 1835 e 1845.

programa imigrantista, que levou ao fortalecimento das oligarquias regionais com a queda do poder imperial e dispersão política e social das forças libertárias.

Essas forças antagonicas projetavam sociedades bem diferentes do ponto de vista do interesse nacional e, no embate entre ambas, salientamos a defesa por parte de Rebouças de um programa reformista que considerasse o potencial emancipatório da sociedade brasileira. Nesta perspectiva, o avanço da emancipação sustentaria e ao mesmo tempo seria fruto de um programa de reformas sociais, políticas, econômicas e infraestruturais, a fim de alterar os rumos de uma sociedade “escrava” do monopólio da terra, comandado pelas classes proprietárias nacionais, e de permitir, através da integração territorial, a criação de novas bases para o desenvolvimento da nação. Haveria de “libertar a terra” como uma condição *sine qua non* para corrigir rumos e realizar a integração econômico-territorial efetiva daquela sociedade de fins do século XIX. Segundo Carvalho (1998:220):

O que tornava Rebouças um elo tão evidente entre os abolicionistas e os imigrantistas era o fato de que seu *conceito* de escravidão dissociara-se, progressivamente, do *fenômeno*, tal como ele se apresentava no cenário brasileiro, estendendo-se a todas as formas de negação da “democracia rural”, isto é, da possibilidade de controle da terra por parte de quem nela produzia. (grifo da autora)

Nesse sentido, abolicionismo e imigrantismo seriam polos opostos, mas não polos antagonicos, até porque estes se mesclaram visivelmente ao rearranjo do poder que se processou dentro da armação republicana do final do século XIX. Desse modo, restabeleceu-se o controle da transição nas mãos das classes proprietárias — e desde logo em prol dos interesses estritos da oligarquia cafeeira — e inaugurou-se uma nova ordem político institucional da Primeira República (1889-1930). O poder estatal foi descentralizado, o pacto oligárquico foi fortalecido e o governo central passou a primar pela defesa da ordem econômica liberal-conservadora. Rebouças, nesse novo contexto, dedicou-se também a criticar a forma como se deu a imigração. O problema, segundo ele, foi que o imigrante ficou “sujeito ao draconiano contrato de locação de serviços” (REBOUÇAS apud CARVALHO, 1998:221). O poder centralizador da classe proprietária de terras tornou-se crescente dentro da solução imigrantista adotada, e a República estimulou tal paroxismo em vez de resolvê-lo.

Rebouças dava, assim, um caráter de consciência de classe à questão da abolição e da imigração ao afirmar que “sem libertar a terra, não se libertará o homem”. Ele falava contra a “reescravização” do homem à terra pelo capital agrário. Foi nesse sentido que se tornou um pós-abolicionista. A avaliação que fez da troca do braço escravo pelo braço imigrante expressava uma compreensão radical sobre a força exploradora e atávica da classe proprietária que atrasava a modernidade.

Como assevera Carvalho (1998:220), “para Rebouças, a independência dos imigrantes jamais poderia ser dissociada da propriedade da terra, pois, na condição de “colonos” estariam expostos à heteronomia em que se encontravam os pobres nacionais...”. Numa frase: “o limite à expansão do mercado interno era agrário” (CARVALHO, 1998:213). Eis o elemento estrutural — e que não pode ser reduzido a funcional — subjacente ao processo de emancipação social.

O fato de pretender a destituição do poder das oligarquias e defender a centralização do poder estatal e a massificação do campo com a pequena propriedade tornava-o um crítico pragmático do liberalismo, pois não fazia sentido defender a liberdade de comércio a expensas do bem-estar de toda uma nação. Por causa de sua radicalidade, Joaquim Nabuco chegou a reclamar de sua simpatia ao comunismo. Mas, ao contrário do que Nabuco via, talvez as convicções de Rebouças tenham partido a imagem espelhada de um país por uma classe proprietária opulenta e conservadora, o que lhe custou o exílio e o desaparecimento prematuro. Sua defesa intransigente nos anos de 1880 e 1890 da iniciativa monárquica para combater a “aristocracia territorial” foi um dos pontos altos de sua vida política. O sentido que lhe emprestava, entretanto, era pragmático: “era mais fácil democratizar um rei ou uma rainha do que uma assembleia de opulentos proprietários” (REBOUÇAS apud CARVALHO, 1998:205).

Devemos reiterar que a trajetória de André Rebouças é prenhe do contexto social e político do século XIX e não se limita a um de seus capítulos decisivos: a Abolição. Sua visão de que a realidade nacional ensejava um potencial imenso de mudança social — diferentemente de Joaquim Nabuco, que a temia — é considerada aqui como um elemento de distinção entre ambos. Segundo Alonso (2002:338), “Nabuco não viu, recusou-se sistematicamente a ver, o vínculo entre escravidão e monarquia.” E Mello (2010:508) afirma que “a monarquia é para ele o mesmo que o sistema representativo...”. Para Rebouças, não. Porém, Nabuco e Rebouças se reencontrariam na ideia de um Estado Nacional forte¹¹.

Rebouças defendia uma monarquia renovada — nas suas palavras: uma “monarquia popular e democrática” — que ampliasse o sistema representativo às classes subalternas. Daí sua luta contra a classe proprietária, que dominava o parlamento e que só seria contrariada por uma solução racional do problema do monopólio territorial, solução esta que só poderia ser conduzida adequadamente por um poder centralizado e atento às grandes questões nacionais. Para ele a tomada de decisão pela abolição do escravismo e, simultaneamente, o favorecimento da imigração via subvenção estatal não alterou as relações de propriedade que obstaculizavam o desenvolvimento da nação.

11. Rebouças cita a entrada em vigor da Lei Áurea de 1888 como ato de um monarca esclarecido em benefício da nação, daí sua defesa pragmática da monarquia (Ver CARVALHO, 1998). Para uma discussão aprofundada da posição de Nabuco e sua agenda política, que defendia “a reforma social, a democracia política, a cidadania, o desenvolvimento da nação”, ver NOGUEIRA, 2010.

Rebouças e o sentido da transformação das estruturas

A concepção da reforma social do desenvolvimento em Rebouças é simplesmente a aplicação de um programa de reformas que começa com a Abolição, devendo prosseguir com a inclusão socioeconômica do negro libertado e do imigrante nacional e estrangeiro, acompanhado da reorganização produtiva do espaço nacional, no intuito de aprofundar o processo de emancipação. Nasceram, assim, suas propostas relativas à execução de um programa de reformas pelo Estado Nacional, muitas das quais expomos no quadro a seguir.

Agenda de reformas de Rebouças: síntese

Infraestrutura econômica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construção de portos e estradas (inclusive, estradas interoceânicas) em escala ampla para viabilizar "corredores de exportação". 2. Defesa da reforma agrária como solução capitalista e antilatifundiária; 3. Proposta de plantio consorciado de "árvores de lei com grama de prado" para transformar terras cansadas em instrumento de investimento econômico; 4. Proposta de aproveitamento do capital natural como estoque estratégico, a fim de valorizar o uso futuro da madeira e a possibilidade de trabalho pastoril; 5. Projeto propondo "ferrovias de penetração" para dar suporte à formação de complexos agroindustriais (fazendas ou fábricas centrais); 6. Criação de "bancos territoriais", que captariam recursos de terceiros emitindo debêntures colocadas no mercado financeiro.
Infraestrutura social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proposta de saneamento para Baixada Fluminense como projeto urbanístico, transformando-a numa "Nova Amsterdam". 2. Criação de um programa habitacional humanizado para a população de baixa renda; 3. Substituição do latifúndio pela pequena propriedade rural; 4. Projeto de criação de uma Companhia de Águas para gerir o novo sistema de abastecimento de água na cidade do Rio de Janeiro; 5. Criação de uma malha ferroviária densa no Nordeste, para lidar com o êxodo e a remessa de recursos aos flagelados, a fim de combater os efeitos da seca.
Infraestrutura ambiental	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uso do reflorestamento como instrumento de recomposição ambiental; 2. Criação de parques nacionais integrados a uma política de desenvolvimento regional para preservação integral de "alguns tesouros da natureza" e como "um benefício palpável para as sociedades locais"; 3. Preocupação com o saneamento das baías de Guanabara e de Sepetiba, no Rio de Janeiro, para evitar agravamento de problemas ambientais.
Infraestrutura urbana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Projeto de higiene pública para tornar a cidade mais habitável, limpa e confortável para seus habitantes (concepção sanitária, mas não higienista); 2. Realização de ensaios para obras urbanas de pavimentação com cimento utilizando impermeabilizantes e madeiras; 3. Ampla visão do emprego da madeira para o futuro das obras no país (pontes etc.).

Fonte: Elaboração própria a partir de SANTOS (1985), JUCÁ (2001) e PÁDUA (2002).

O quadro revela o conjunto de suas propostas na intenção de dar suporte material às transformações que Rebouças julgava já estarem em curso. Nesse sentido, a Abolição imediata e sem indenização em 1888 fora “o primeiro passo para um programa de reformas”, sendo conferido ao Estado um papel ativo nessa direção. Rebouças via na Abolição o início de um processo mudança coroado pelo Estado e fruto das lutas concretas por emancipação ao longo de todo século XIX. Sua divergência com abolicionistas como Joaquim Nabuco, por exemplo, não estava nos termos da luta pelo fim da escravidão em si e nem ao papel que o Estado¹² deveria ter, dizia respeito às reformas necessárias para o rompimento com o passado escravagista e servil. Algo que só faria sentido com o fim do monopólio da terra, e esta não era uma causa isolada da luta pelo fim da escravidão.

O fato de Rebouças conferir ao regime monárquico de um Império em crise essa enorme missão pode parecer paradoxal, mas, na verdade, era um reconhecimento de que cabia ao Estado ser o principal agente reformador, acima dos interesses particularistas e patrimonialistas das classes proprietárias. Implicitamente, porém, este desiderato estaria na dependência do real poder das forças sociais de emancipação. Ou seja, o papel do Estado permitiria ampliar a escala da ação reformadora, desde que rompesse politicamente com o poder dos proprietários, dando impulso ainda maior à emancipação social. O argumento, portanto, dirige-se ao entendimento do sistema de dominação em relação ao qual a influência estatal é decisiva.

Para Rebouças, nas palavras de Carvalho (1998:206), “a escravidão dos negros era apenas a ponta mais visível de um sistema de dominação ‘feudal e bárbaro’ que impedia o Brasil de conhecer ‘os novos princípios de liberdade, de igualdade e fraternidade’”. Entender esse sistema de dominação vigente no Brasil do século XIX era mais importante do que qualquer suposição acerca do *feudalismo brasileiro*, uma questão sem maior fundamento dentro do horizonte reformista de Rebouças. Contudo, poderíamos chamar de *economia política da transição* a passagem de uma economia colonial em bases estruturais atrasadas para uma economia nacional em bases estruturais modernas e socialmente civilizada. Tudo dependia de quais estruturas seriam postas em movimento, o que naturalmente requer que se defina a problemática fundamental brasileira do último quarto do século XIX que, para André Rebouças, era o *monopólio territorial*. Este era um obstáculo estrutural à acumulação de capital e à igualdade de oportunidades num momento chave, em que a transição para o trabalho livre poderia ter representado um avanço nas relações de propriedade, nas relações sociais e nas forças produtivas nacionais.

Se o monopólio da terra era o nó principal a ser desatado, a consecução da abolição do trabalho escravo por si só não contestaria o pacto de dominação. Na interpretação de Rebouças, a Abolição não tratou simplesmente *de libertar o*

12. Rebouças fez fortes críticas ao Estado excessivamente burocrático e centralizador, fazendo coro com Nabuco sobre o “Estado agigantado artificialmente” pelas estruturas sociais que sustentavam a escravidão. Nem por isso deixam de considerá-lo imprescindível para a ação reformadora. Ver NOGUEIRA, 2010.

*homem para cativar a terra*¹³. Sua equação respondia ao ingrediente mais estrutural do problema. A Abolição tornou-se funcional ao cativo da terra, podendo-se manter o homem preso a ela de outro modo. Tratou-se, no pós-Abolição, de *manter o homem cativo das relações de propriedade que concentraram terra e poder*. Nas palavras dele: “Quem possui a terra possui o homem...”, frase que sintetiza a essência de sua interpretação original da exploração do trabalho.

Além da Abolição imediata e sem indenização, era necessário destruir uma das principais obras da escravidão: a herança da estrutura fundiária. Este enorme fardo socioeconômico viria a perpetuar *as estruturas sem movimento*, as quais se caracterizavam pela marcante presença das *rugosidades espaciais*¹⁴ produzidas por séculos de escravismo e mantidas pelos compromissos repactuados durante a primeira era republicana, forjando a permanência histórica das desigualdades no Brasil.

De acordo com Joselice Jucá e Maria Alice R. de Carvalho, a diferença fundamental entre Rebouças e seus contemporâneos abolicionistas liberais estava justamente na preocupação com o grau de materialidade das condições de desenvolvimento no Brasil pós-abolicionista. A concentração de poder na grande propriedade fundiária refrearia severamente qualquer programa de reforma social e econômica que visasse à democracia rural, o incentivo à pequena propriedade e a redistribuição da terra. Passar à República, como ocorreu em 1889, sem materializar tais reformas, ajudou a fortalecer o “*landlordismo*” e suas relações de produção até então vigentes no espaço rural.

Rebouças avançou em sua análise e vai referir-se ao problema da fronteira espacial pioneiramente, pois, ao redimensionar a questão da terra, ele não a tratou apenas em termos dos limites físicos da propriedade rural, e sim por meio de uma distinção fundamental entre um sistema de dominação “*landlordista*” e o outro, mais democrático. Um sistema que se materializava no espaço de maneira predatória, subordinado à lógica de expansão da fronteira com reprodução da miséria e o outro, que exploraria produtiva e racionalmente o território com redistribuição de oportunidades.

Em *Terras devolutas e latifúndio*, Lígia Osório Silva discorre sobre os efeitos da Lei de Terras de 1850 e argumenta que os contemporâneos de Rebouças não ignoravam o problema da fronteira agrária. Tavares Bastos foi um dos que advogaram a distribuição de terras gratuitamente ao imigrante.

“Tavares Bastos não concebeu, como a maioria dos seus contemporâneos, a existência de terras livres (fronteira móvel) como um obstáculo a ser contornado, por diminuir a oferta de mão de obra para os fazendeiros. Concebeu-a como uma oportunidade excepcional de forjar numa base rica de recursos naturais uma sociedade com oportunidades individuais amplas no seu país” (SILVA, 2001:167).

13. Ver a ideia-síntese de José de Souza Martins no livro “O cativo da terra”. São Paulo: Contexto, 2010.

14. No sentido que Milton Santos (1980) atribui de *construção e destruição de formas e funções sociais dos lugares*, pois, segundo ele, “as rugosidades nos oferecem, mesmo sem tradução imediata, restos de uma divisão de trabalho internacional, manifestada localmente por combinações particulares do capital, das técnicas e do trabalho utilizados” (p. 138).

Rebouças, entretanto, antepôs ao caráter distributivo o redistributivo, defendendo o “cancelamento” do latifúndio, a adoção de um imposto territorial progressivo e reformas sociais, econômicas e financeiras, uma vez que o problema do Brasil não era a falta de braços. O problema estava na apropriação dos fundos territoriais pelo “*landlordista*”. Na sua brilhante interpretação, “a grande solução para o campo seria que o governo proporcionasse as condições para que as terras fossem aproveitadas pelos ‘braços que não têm capitais, ou que os têm em diminuta escala’” (SILVA, 1996:222). Por isso, a província de São Paulo foi considerada por Rebouças como um caso à parte, por ser a mais bem preparada no período pós-abolicionista para encaminhar uma solução para a questão territorial.

Apesar de considerar São Paulo o “castelo forte do hediondo escravismo”, distinguia sua infraestrutura avançada das demais províncias, como que reconhecendo a gênese de uma dinâmica capitalista regional, em alguma medida semelhante à consagrada na obra *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, de Wilson Cano. Rebouças considerava que São Paulo dispunha de uma série de condições propícias à transformação das forças produtivas:

[...] a rede de estradas de ferro está completa em seus grandes troncos; umas já chegaram aos afluentes navegáveis do Rio Grande ou do Paraná; outros já penetraram nas provinciais limítrofes de Goiás e de Minas Gerais.

O planalto de São Paulo possui o mais ameno clima do mundo; a capital da província já é servida por lombardos e por italianos de todas as procedências. [...] A província de São Paulo é a mais conhecida na Europa; no dia, em que se anunciasse no *Times*, que o território ubérrimo dessa riquíssima província estava livre, nesse dia tomariam vapor para o porto de Santos milhares e milhares de emigrantes.

Não há negar; quem repele o emigrante é o fazendeiro; é o senhor de baração e cutelo; é o déspota de chicote, de vergalhão e de azorrague; é o usurpador dos lotes dos colonos; o incendiário de suas choupanas; o sultão insaciável prostituindo mulheres casadas, viúvas e órfãs...

[...] No dia seguinte ao da abolição, aconteceria ao planalto de São Paulo o mesmo que ao vale do Mississippi, depois da guerra de emancipação nos Estados Unidos. A produção em café cresceria, como lá cresceu a do algodão — a terra roxa e o massapé, lavrados por homens livres, produziriam dez vezes mais do que regadas pelas lágrimas e pelo suor de míseros escravos (Rebouças apud TRINDADE, 2011:234-235)

Como se pode constatar nesta citação, havia uma clara visão da questão territorial e tornaram-se famosos seus argumentos a respeito do “princípio de centralização agrícola”, tema muito explorado na maioria dos estudos sobre Rebouças. A proposta não veio a ter consequência, tendo em vista que as condições gerais para a adoção e regionalização da “democracia rural”, seu pressuposto, não foram atendidas. O que vale destacar é a tentativa de Rebouças, através da centralização, de reorganizar produtiva e economicamente o território,

criando o gérmen daquilo que mais tarde ficou conhecido como *complexos agroindustriais*. Além disso, a ideia de constituir “engenhos centrais”, “fazendas centrais” e “fábricas centrais” era promover o avanço das forças produtivas nacionais ligadas à terra, via divisão social e territorial do trabalho e viabilização de um conjunto de progressos técnicos e socioeconômicos, via “associação dos pequenos capitais”. Com isso, quebrar-se-ia a espinha dorsal do sistema de dominação vigente, por meio da subdivisão da grande propriedade territorial, a fim de transitar para uma economia capitalista em bases nacionais. Algo que, para ele, a expansão cafeeira de São Paulo prenunciava.

O fundamental nessa argumentação é a análise que ele faz das relações de trabalho. Nela, encontramos o núcleo interpretativo mais original da sua proposta reformista. Afinal, para ele, ao lado da questão do monopólio da terra, haveria necessidade de pôr em prática um programa de imigração diferente do que foi adotado. Ele se opunha a utilizar o imigrante como braço colono da grande lavoura, considerava que ele deveria ser contratado ou vir voluntariamente, não importando a origem, se estrangeiro ou nacional ou, desde logo, vir ao Brasil como “imigrante proprietário” de uma porção de terra. Trindade (2011) reforça esse aspecto, ainda que faça referência ao princípio econômico da centralização:

Um argumento nada devedor a um programa que previa a “emancipação dos escravos pela *livre vontade dos seus possuidores* em empregá-los como colonos e assalariados nos trabalhos rurais” (REBOUÇAS, 1875-R. Grifo meu) e, mediante os Engenhos e Fazendas Centrais, satisfazer à modernização da agricultura, adotando desde o “arado no amanho das terras” à abolição do “sistema de cultura extensiva a ferro e fogo com *derrubada e queimada*, abandon[ando], enfim, [...] toda a rotina, que é mais fatal à lavoura do que a toda decantada *falta de braços e de capital* (Ibidem. Grifo do autor).” (TRINDADE, 201:214)

Embora Rebouças salientasse que, em tese, o propósito da emancipação estaria ao alcance da livre-iniciativa dos possuidores de escravos, ele vai argumentar, contrariamente a Tavares Bastos, americanista e defensor da imigração como *solução para a falta de braços na lavoura*, que a substituição do braço escravo pelo do imigrante era um falso problema. Resumindo: se, de um lado, o escravo havia sido substituído pelo imigrante, de outro, o ex-escravo fora abandonado à própria sorte; se, de um lado, o imigrante seria absorvido em condições vantajosas dentro do sistema de dominação, de outro, o foi numa condição inferiorizada, ou seja, com salário aviltado.

Sem romper com o sistema de dominação, a solução da imigração subvençãoada, que acabou prevalecendo, agravaria as condições de vida dos trabalhadores da lavoura, aumentando a marginalização social do negro e tornando miserável a dos imigrantes. Daí sua defesa do *imigrante proprietário* como elemento avançado na evolução social da relação com a terra; do *colono nacional*

proprietário como elemento que sofrerá uma reeducação, pelo exemplo e pelo estímulo, na relação com a terra; do *liberto-proprietário* como elemento resultante da abolição. Este último proprietário seria “o âmagô da evolução natural do escravizado a servo da gleba, a colono, a parceiro e a proprietário territorial” (REBOUÇAS apud TRINDADE, 2011:244), alcançando a condição de produtor independente.

A proposta de Rebouças passava, como se nota, pelo combate à maneira pela qual o imigrante estrangeiro era incorporado ao sistema agrário “*landlordista*”.

O estrangeiro, para o *landlord*, deveria ser conservado em estado semisservil, como servo de gleba, como meeiro, rendeiro, foreiro, agregado, assalariado com redução ao menor salário possível. O *landlord* nativista e monopolizador odeia o imigrante proprietário de um lote de terra, o qual certamente é elemento primordial, a célula genésica da Democracia Rural (André Rebouças para Alfredo Taunay, 12-6-1896, TRINDADE, 2011:250).

Rebouças mostra, assim, como se dava o uso da força de trabalho no sistema de dominação territorial. Para ele, é esta relação de exploração que deve ser superada. Seu diagnóstico é de que o “*landlordismo*” faz com que prospere um sistema de exploração social cujo resultado é a proliferação de formas de trabalho degradantes e subvalorizadas — de parceiros, meeiros, rendeiros, colonos, trabalhadores migrantes e locatários. Todos eles passariam a subsistir na grande propriedade (unidade monopolizadora) enquanto o Estado subsidiasse uma migração que, se por um lado elevava substancialmente a renda dos proprietários, por outro estimulava a marginalização e a miséria da massa proletária. No seu entender, essa situação também seria funcional à nossa industrialização e poderia limitar os reais benefícios desta para a massa trabalhadora.

Como assevera o ótimo texto de Trindade (2011:247), “quem a seu ver promovia tal quadro desolador era a permanência da expropriação, metamorfoseada em proletarização”. A “metamorfose da expropriação” baseava-se tanto na proletarização do campo quanto na da indústria, dada a constituição desta em monopólios que elevavam o trabalho ao máximo possível e o salário, ao mínimo; o trabalho tornava-se esgotante e atrofiante e o salário era “tão imoral e tão iníquo como a nefanda escravidão...” (REBOUÇAS, 1891, apud TRINDADE, 2011:246). A “aristocracia medieval” convertida em “plutocracia industrial” agravaria o problema da miséria. Ou seja, o sentido da transformação não estaria completo se a própria industrialização aviltasse a parte da renda derivada do trabalho!

Nessa direção, a crítica de Rebouças à imigração subvencionada revela uma percepção aguçada do compromisso de classe que se forja no período pós-abolicionista, isto é, a condição econômica de explorado igualava escravo, liberto e imigrante. Ao mesmo tempo em que o sistema de dominação em curso “nega” o *status* de classe ao negro liberto e o marginaliza, reconhece o do

imigrante apenas parcialmente, como proletário, pois avilta seu salário, limita seu acesso à terra e segmenta sua inserção no espaço urbano.

Por essa riqueza de nuances, o programa de reformas de Rebouças não deve ser lido, todavia, como um conjunto de prescrições ordenadas e acabadas, nem como um conjunto coeso de análises, mas como uma reunião de princípios norteadores da ação reformadora estatal, reforçada por sua convicta percepção de que a mudança estava em marcha naquela sociedade, e de que os sinais eram claros em duas direções opostas. Há nessa percepção, apesar de certo grau de pragmatismo, um reconhecimento de que o ritmo da marcha tornava necessário o rompimento com o sistema de dominação *landlorista*, preservador da rotina e dos privilégios de classe. Esta foi a direção que defendeu.

No fim das contas, Rebouças pode constatar, com o advento da República, que a possibilidade de superar esse sistema de dominação e substituí-lo por outro, que outorgasse direitos mais efetivos à população trabalhadora naquele momento de transição, fugira ao alcance dos libertos e imigrantes. Igualmente, na sua visão a queda da monarquia pode ter permitido a consolidação de uma ordem política e social tão conservadora quanto à do Império e isso, presumimos, impediu as reformas. O fato é que a adesão ao regime republicano acabou sendo a saída encontrada pelas elites nacionais para pôr fim às contestações sociais que perduraram durante boa parte do século XIX, ainda que em nenhum momento possam ter sido decisivas a ponto de limitar o poder das classes proprietárias.

Considerações finais

Ao discutir a contribuição original de André Pinto Rebouças, nossa preocupação fundamental foi a de salientar a sua condição de intérprete dos problemas econômicos nacionais. Como tentamos demonstrar, este intérprete pensou a problemática da transição do trabalho escravo para o livre, com base no sentido amplo da emancipação social que proclamou em seus escritos e no sentido específico da transformação estrutural que defendeu no seu programa de reformas. Decifrar a natureza da exploração do trabalho decorrente do monopólio territorial exercido pelas classes proprietárias rurais, segundo as várias formas que este trabalho assume no sistema de dominação de então, foi o ponto mais inovador de sua visão sobre a economia política brasileira.

Discutimos como, na sua interpretação, o controle do processo de emancipação social pelas elites agrárias era mais estrutural do que funcional naquele contexto de transição do final do século XIX, o que o fez exigir reformas direcionadas à construção da nação. Entretanto, a transição nas relações sociais de produção, nos termos em que acabou se dando de fato, mais “calcificou”

do que modificou as relações de propriedade e conformou, via a reiteração do pacto oligárquico, o processo de formação de uma economia nacional a bases econômicas, sociais e espaciais desiguais no período pós-Abolição. Tal dinâmica corroborou vários aspectos das raízes históricas de nosso subdesenvolvimento, em particular evitando que o potencial emancipador da sociedade se transmutasse em fator de mudança social.

Rebouças tinha consciência de que seu programa de reformas havia sofrido uma derrota amarga com o advento da República de 1889 e que a sua principal consequência foi o sufocamento do potencial popular emancipador no período pós-Abolição. Apesar do destino trágico, sua vida motivou-se por ideais que propugnaram desde cedo uma perspectiva de mudança estrutural alicerçada em reformas socioeconômicas dirigidas à construção da nação, tema central ao pensamento social brasileiro a partir dos anos 1930. Deixou, portanto, um legado intelectual para a reforma social do desenvolvimento altamente construtivo em face das preocupações nacionais que orientaram a relação entre economia e sociedade no fim do século XIX e continuaram a desafiá-la no século XX.

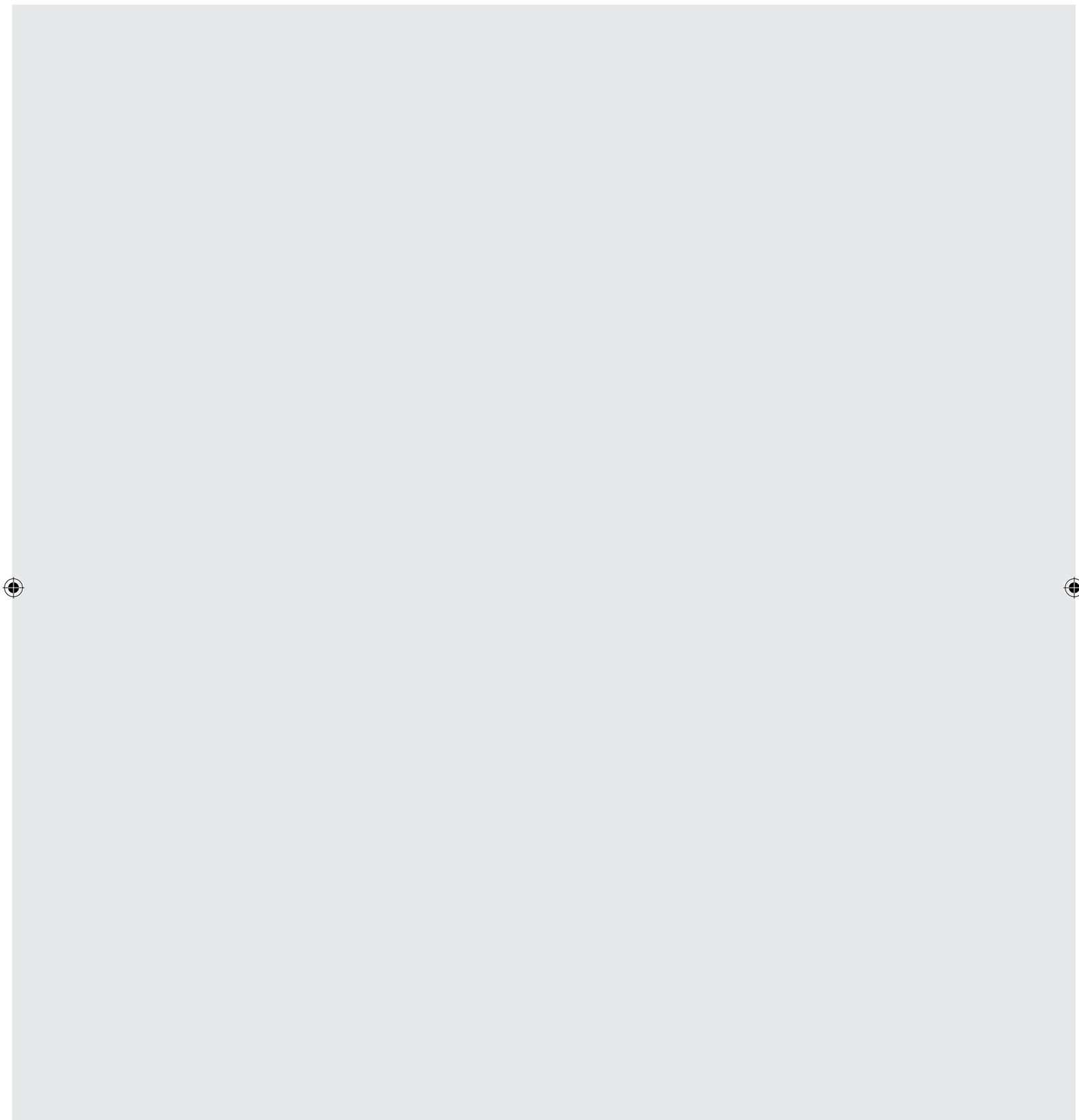
§

Referências bibliográficas

- ALONSO, A. *Ideias em movimento: a geração 1870 na crise do Brasil-Império*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- BEIGUELMAN, P. *A formação do povo no complexo cafeeiro: aspectos políticos*. 3ª edição. São Paulo: EDUSP, 2005.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4ª edição. São Paulo: Editora UNICAMP, 1998.
- CARVALHO, M. A. R. *O quinto século: André Rebouças e a construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Revan: IUPERJ-UCAM, 1998.
- COSTA, E. V. *Abolição*. 8ª edição. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- FURTADO, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. 34ª edição. São Paulo: Cia da Letras, 2007.
- GRINBERG, K. *O fiador dos brasileiros*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- JUCÁ, J. *André Rebouças: reforma & utopia no contexto do segundo império*. Rio de Janeiro: Odebrecht, 2001.
- LESSA, C. André Rebouças: empresário e reformador social (Apresentação). In: JUCÁ, J. *André Rebouças: reforma & utopia no contexto do segundo império*. Rio de Janeiro: Odebrecht, 2001, pp. 01-08.
- MAIA, J. M. E. *A terra como invenção: o espaço no pensamento social brasileiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- MARTINS, J. S. *O cativo da terra*. 9ª edição. São Paulo: Contexto, 2010.
- MATTOS, H. M. e GRINBERG, K. O desaparecimento de Antônio Pereira Rebouças: memória, escravidão e liberalismo no Brasil. In: REIS FILHO, D. A. (org.). *Intelectuais, história e política: século XIX e XX*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2000.
- MELLO, E.C. (Org.). *Essencial Joaquim Nabuco*. São Paulo: Penguin/Cia das Letras, 2010.
- NOGUEIRA, M.A. *O encontro de Joaquim Nabuco com a política: as desventuras do liberalismo*. 2ª ed. rev. e ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- PÁDUA, J.A. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.
- REBOUÇAS, A. *Agricultura nacional: estudos econômicos*. (Estudo introdutório de Joselice Jucá) 2ª edição. Série Abolição, 4. Recife, PE: FUNDAJ, Editora Massangana, 1988.
- _____. *Diário e notas autobiográficas*. Col. Documentos Brasileiros, v. 12. Rio de Janeiro: José Olympio, 1938.
- SANTOS, M. *Espaço e Sociedade*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- SANTOS, S. M. G. *André Rebouças e seu tempo*. Rio de Janeiro: Vozes, 1985.
- SILVA, L. O. *Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.
- TRINDADE, A. D. *André Rebouças, um engenheiro do Império*. São Paulo: HUCITEC: FAPESP, 2011.

Recebido em 6/4/2013

e aceito em 10/8/2013



Carlos Henrique Santana |

Perspectivas Comparadas da Governança Corporativa: Brasil e Índia

RESUMO

O presente artigo procura avaliar comparadamente os padrões de governança corporativa entre Brasil e Índia. Para isso, realiza a análise dos investidores institucionais, a exemplo dos bancos públicos e fundos de pensão, como atores centrais na reestruturação acionária verificada ao longo dos anos 1990. O objetivo central do artigo é trazer o Estado como intermediário crucial na mediação das reformas orientadas para o mercado via papel dos investidores institucionais. Como será observado, diferente do que supõe a literatura convencional, boa parte da internacionalização corporativa do capitalismo semiperiférico exigiu participação crucial do braço financeiro do Estado em associação com os atores privados.

Palavras-chave

Índia, Brasil, governança corporativa, semiperiferia

ABSTRACT

This article seeks to make a comparison between the standards of corporate governance adopted in Brazil and those used in India. To this end, it analyses institutional investors, such as state-owned banks and pension funds, and their leading role in the corporate restructuring process that occurred during the 1990s. The article's main goal is to present the State as an essential intermediary in the process of mediating market-based reforms, through the intervention of its institutional investors. As one can see, and contrary to the views put forward by conventional literature on the subject, a good deal of the corporate internationalization of semi-peripheral capitalism has, in fact required an important contribution from the financial arm of the State, albeit in association with the private sector.

Keywords

India; Brazil; corporate governance; semi-periphery.

Introdução

Um dos traços característicos da trajetória de reformas orientadas para o mercado, tanto no Brasil quanto na Índia, foi o contexto democrático no qual elas transcorreram e o que isso implicou em termos da necessidade de negociação entre atores sociais e políticos para sustentar a agenda de reformas. Outro aspecto relevante foi a manutenção da capacidade regulatória do Estado nacional como condição precípua para a liberalização econômica, ou seja, a liberalização num contexto democrático exigiu um fortalecimento das capacidades estatais e de seus instrumentos de coordenação. Ao mesmo tempo, a liberalização só foi possível seguindo uma agenda cujo tempo, escopo e a seletividade obedeceram a uma dinâmica regulada pela forma como o sistema político garantia sustentação por meio de coalizões sociais.

Um dos aspectos mais relevantes da manutenção das capacidades estatais na Índia e no Brasil foi o papel dos bancos públicos e dos instrumentos de crédito promovidos por esses bancos para manutenção de um pacto social que garantisse estabilidade política. Num contexto de globalização financeira tem ficado cada vez mais claro o papel relevante dessas instituições para estabilizar e garantir sustentação das variáveis macroeconômicas, fundamentais para legitimar as coalizões políticas, a exemplo do emprego, renda, crédito, balanço de pagamentos etc. Essas instituições de crédito também têm cumprido um papel importante na inserção competitiva global das empresas domésticas — seja através do suporte por meio de crédito, seja por meio da participação acionária.

Uma das questões cruciais na trajetória de reformas orientadas para o mercado no contexto da semiperiferia global é entender como a capacidade regulatória do Estado, em especial por meio dos seus instrumentos financeiros, contribuiu para emergência de uma nova estrutura de propriedade corporativa e como essa estrutura determinou um padrão específico de governança corporativa e de regime produtivo. O padrão de *neoliberalismo imbricado* que se configurou com essa trajetória reforçou dicotomias sociais, na medida em que os setores econômicos internacionalizados tendem a orientar suas decisões de investimento, inovação, ou de reestruturação produtivas muitas vezes orientados por estratégias de mercado não complementares à economia doméstica (KURTZ; BROOKS, 2008)¹. Em que medida os instrumentos financeiros controlados pelo Estado contribuíram para aumentar ou diminuir essa dicotomia, que se reflete tanto no padrão

1. O conceito de neoliberalismo imbricado (*embedded neoliberalism*) representa uma leitura polanyiana da agenda de reformas orientadas para o mercado. Contudo, diferente do estudo clássico de Ruggie (1982), que deu origem ao conceito e analisava os países do capitalismo “organizado”, o estudo de Kurtz e Brooks (2008) enfatiza os padrões dicotômicos de regulação estatal das reformas neoliberais na América Latina.

de integração das empresas internacionalizadas com a própria economia doméstica, quanto na dualidade em termos do acesso a direitos e à renda entre os estratos sociais formais ou precários?

Como pode ser observado em outros trabalhos (SANTANA, 2012), o papel dos investidores institucionais como atores financeiros estratégicos na reestruturação corporativa das empresas internacionalizadas tem proporcionado a um segmento de trabalhadores formais a participação relevante na fatia da renda auferida dos ganhos de capital das empresas negociadas no mercado de capitais. Isso porque os fundos de pensão se tornaram investidores institucionais importantes das principais empresas brasileiras internacionalizadas. Se somarmos a eles o papel dos bancos públicos teremos, então, dois investidores institucionais relevantes no cenário corporativo brasileiro com capacidade de estabelecer coordenação e induzir prioridades de investimento. O que é relevante para efeitos do argumento é destacar que a acomodação das coalizões no contexto das reformas orientadas para o mercado no Brasil e Índia tem tido no Estado o papel de coordenador fundamental, em grande medida apoiado em suas instituições financeiras de crédito e investimento. Esses investidores institucionais garantem o capital para adaptação corporativa ao cenário da internacionalização, ao mesmo tempo que legitimam e acomodam conflitos de interesse no seio da coalizão social. Os investidores institucionais atuam como bloco de acionistas e procuram disciplinar e regular — alguns diriam moralizar — (JARDIM, 2009) os mecanismos desse novo capitalismo financeiro.

Ao fazer assim, supõe-se que visam maior estabilidade aos ganhos de capital no longo prazo, garantindo a remuneração atuarial dos fundos de pensão, escala e maior articulação com cadeias produtivas domésticas. Os efeitos da emergência dessa nova elite financeira comandada pelos fundos de pensão consolidou um novo ativismo na governança corporativa da semiperiferia global. Essa nova elite financeira cumpre um papel de pivô, estabelecendo alianças com os demais grupos de interesse e atores econômicos, consolidando uma coalizão social que proporciona as condições políticas para um deslocamento no padrão de inserção internacional da semiperiferia.

Nas próximas seções vou avaliar o padrão de coordenação dos investidores institucionais por meio do seu comportamento como grandes acionistas, identificando possíveis tendências em termos de tipo de regime produtivo, ou seja, se se consolidou um modelo mais coordenado ou liberal. Antes disso, farei uma breve resenha da literatura sobre modelos de financiamento e governança corporativa e como eles se estabeleceram, lançando mão das pesquisas recentes sobre modelos de coalizão para tentar entender padrões de governança corporativa.

Modelos de governança

Parte significativa da literatura sobre governança corporativa versa sobre a revolução do acionista, refletida na transformação da cultura corporativa sob liderança de Wall Street (HO, 2009). O centro dessa transformação foi evidentemente o próprio Estados Unidos, onde até os anos 1970 a corporação foi vista como uma instituição social estável, responsável pela negociação de múltiplas *constituencies*, avaliada dentro de um intervalo temporal de longo prazo que ia além dos ciclos de expectativas financeiras trimestrais de Wall Street. A partir da emergência dos banqueiros de investimento no rastro da crise recessiva dos anos 1980, Wall Street passou a fixar um novo padrão no ciclo de remuneração das empresas liderada, em grande medida, por um conjunto de instituições financeiras e atores em rede (banqueiros de investimento, fundos mútuos e de pensão, bolsas de valores, fundos de hedge e empresas de *private equity*) que incorporaram um *ethos* financeiro particular e um conjunto de práticas que se tornaram ponta de lança da globalização do capitalismo dos EUA. Esses atores em rede passaram a ser, também, portadores de teorias e modelos financeiros que não somente descrevem e analisam os mercados financeiros, como também realizam e os produzem (CALLON, 2007). Esse modelo consolidou uma das pernas do modelo liberal de economia de mercado, centrada crucialmente num padrão de propriedade acionária dispersa, onde há uma separação entre proprietário e administrador. Essa trajetória consolidou-se particularmente nos EUA e passou a ser objeto de desejo do discurso econômico ortodoxo.

A governança corporativa corresponde à estrutura de poder dentro de cada empresa que determina quem vai alocar o capital, ou seja, quem administra o fluxo de caixa, quem determina os empregos, decide sobre pesquisa e desenvolvimento, sobre fusões e aquisições, contratações e demissões de administradores, subcontratação de fornecedores, distribuição de dividendos, recompra de ações ou o investimento em novos equipamentos. O sistema de governança corporativa reflete escolhas de políticas públicas. Os países aprovam leis que configuram incentivos, que por sua vez constituem sistemas de governança. Países com proibições rigorosas sobre operações baseadas em informação privilegiada, forte proteção aos acionistas minoritários e regras anti-truste efetivas tendem a ter padrões difusos de propriedade acionária e supervisão administrativa através de conselhos eleitos pelos acionistas. Por outro lado, países que se caracterizam por terem propriedade por blocos de ações permitem alavancagem em pirâmide e propriedade cruzada, limitando a competição e uma fraca proteção dos acionistas minoritários. Nesse contexto, os grupos de interesse lutam por leis e regulações e podem orientar suas preferências de acordo com sua posição no sistema de governança:

1) os proprietários, como investidores de dentro (*insiders*) ou de fora (*outsiders*); 2) trabalhadores, como empregados e como detentores de fundos de pensão; 3) administradores de várias modalidades, também conhecidos como intermediários reputacionais ou *gatekeepers*, formados por contadores, advogados, agências de classificação de risco e investidores institucionais. Esses grupos de interesse lutam através de instituições políticas cuja estrutura influencia os resultados da competição. A governança corporativa afeta a criação de riqueza e influencia a mobilidade e a estabilidade social, na medida em que configura os incentivos que as empresas podem ter para investir em sua força de trabalho, estruturando os sistemas de treinamento, educação e pensões (AGUILERA; JACKSON, 2003).

De modo geral, a literatura simplifica os modelos de governança corporativa separando-os em dois tipos: 1) um modelo externo de propriedade acionária difusa (*shareholder*) e 2) um modelo de interno de bloco de controle (*blockholder*) acionário concentrado. No padrão de controle acionário difuso ou externo, os administradores são supervisionados por um conselho de diretores eleitos pelos acionistas; os membros do conselho possuem parcelas pequenas do total de ações, mas seus votos são necessários nas principais decisões e deles se espera que disciplinem ou recompensem os administradores. O desempenho dos administradores é avaliado pela informação fornecida através de intermediários reputacionais ou *gatekeepers*, a exemplo de contadores, analistas de mercado ou aquilo que também pode ser denominado de comunidade epistêmica (HAAS, 1992). O preço de mercado das ações fornece uma avaliação contínua das perspectivas da empresa e do desempenho de seus administradores. Esse é o modelo que se consolidou entre os países anglo-saxões, cuja característica chave é a separação entre a propriedade e o controle, descrito pela primeira vez em 1932 no trabalho hoje clássico de Berle e Means (1991).

Por outro lado, o modelo de bloco acionário (*blockholder*) vincula fortemente a propriedade e o controle. Os administradores são supervisionados pelos de dentro (*insiders* — blocos de controladores concentrados), com pouca proteção formal aos de fora (*outsiders* — acionistas minoritários). Essa configuração disciplina os administradores através da supervisão e intervenção direta dos proprietários de dentro (*insiders*) que controlam grandes blocos de ações. O modelo de bloco acionário pode ter entre os seus grandes acionistas instituições financeiras, bancos, o Estado, famílias e outras empresas.

Diferente do que se poderia imaginar num contexto em que prevalece a visão hegemônica do modelo corporativo anglo-saxão, a propriedade acionária difusa é incomum ao redor do mundo. Mesmo nos EUA, onde o modelo é normalmente associado, também predominava um padrão de propriedade acionária concentrada internamente e isso só mudou à medida que o país estabeleceu os mecanismos de proteção ao acionista minoritário, decorrente

dos requerimentos de listagem da bolsa de valores. Impulsionado pelos escândalos corporativos, o país consolidou uma legislação que separou as empresas por modalidade de negócios, tais como bancos, empresas, seguros e corporações. Aos poucos essa legislação estabeleceu regras antitruste, regulações de títulos, regras de contabilidade institucionalizaram estas práticas, consolidando o modelo anglo-americano.

De outro lado, pesquisas vêm demonstrando que países como Japão e França tinham, antes da Primeira Guerra, mercados de ações difusos ainda mais fortes do que aquele que os EUA viriam a ter depois, e que a legislação e o modelo regulatório mudaram em decorrência de fatores políticos, à medida que os sindicatos foram se tornando mais fortes, *lobbies* protecionistas, grupos empresariais e bancos pressionaram por um sistema de mercados regulados, favorável ao controle interno (RAJAN; ZINGALES, 2003). A questão fundamental é que os sistemas de governança corporativa variam não apenas entre os países como também ao longo do tempo dentro dos próprios países. Na maioria dos casos, seja entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento, ainda prevalece o papel relevante do ativismo dos grandes acionistas na governança corporativa (LA PORTA et al, 1999).

Considerando que a política é a variável independente para entender os modelos de governança corporativa e as possibilidades de mudança ao longo do tempo, é necessário identificar os atores e como suas preferências são organizadas no âmbito das instituições políticas. Segundo o modelo de Gourevicht e Shinn (2005), os proprietários, administradores e trabalhadores desenvolvem preferências distintas em relação ao regime de governança corporativa. Não apenas isso, como há mais do que uma dimensão nas funções de preferência de cada grupo, eles podem combinar em diferentes coalizões. Proprietários e administradores podem se aliar para conter as demandas dos trabalhadores em relação a salário e segurança do emprego; trabalhadores e administradores podem se aliar para garantir emprego e salários estáveis na empresa; ou ainda, trabalhadores e proprietários associam-se para limitar os custos de agência dos administradores e preservar a segurança e a liquidez dos seus investimentos e pensões.

Nesse modelo, para fazer valer o arranjo de governança corporativa mais favorável, os atores precisam formular alianças estratégicas dentro e fora das empresas. É possível encontrar clivagens dentro do próprio grupo, assim como estabelecer alianças estratégicas entre segmentos de grupos distintos. Um exemplo disso pode ser observado entre grupos de proprietários e trabalhadores de segmentos econômicos distintos, como setores voltados para exportação e os orientados para o mercado doméstico. Um dos aspectos que nos interessa em particular, e que será explorado com mais atenção posteriormente, são os trabalhadores que detêm regimes de pensão próprios e aqueles

que dependem apenas do regime geral público. Esses dois segmentos tendem a desenvolver preferências distintas em termos dos seus interesses no âmbito da governança corporativa, à medida que os fundos de pensão tornam-se também investidores institucionais relevantes e detentores de blocos de ações em grandes corporações. Esse segmento dos trabalhadores passa a operar com uma dupla face: seja como trabalhadores preocupados com a estabilidade da renda e do emprego, seja como investidores atentos com as aplicações de sua poupança previdenciária. Dependendo do perfil de investidor dos fundos de pensão — acionista minoritários ou grande acionista — esses atores tenderão a optar por mecanismo de controle interno ou externo.

A participação acionária dos trabalhadores por meio dos fundos de pensão tem se expandido exponencialmente nas últimas décadas, transformando-os em atores interessados na governança corporativa. Desse modo, os trabalhadores organizados em torno de poderosos fundos de pensão tornaram-se parte interessada à medida que sua remuneração previdenciária passou a depender da renda variável de sua participação como acionistas minoritários e nos blocos de controle de setores industriais estratégicos da economia. Essa base sindical passou a associar padrões de governança corporativa com segurança do emprego, já que tais práticas aumentam a transparência, promovem a responsabilização e reduzem o risco de confiança.

As pesquisas sobre esse novo ativismo têm revelado aspectos antes insuspeitos. Parte da literatura sobre governança corporativa associava a emergência dos atores institucionais à elevação dos custos de agência e enfraquecimento dos direitos de acionistas minoritários (ROE, 2003). Em geral, vinculava a atuação dos fundos de pensão com a resistência às reformas no sistema financeiro orientadas para dispersão acionária. Os trabalhos comparados mais recentes vêm mostrando, primeiro, que os movimentos voltados para dispersão acionária tem resultado na expansão e aprofundamento da regulação; e que os atores políticos e partidos de esquerda atuaram decisivamente na construção política desse processo (CIOFFI; HÖPNER, 2006).

No Brasil, como veremos, não tem sido diferente. Os fundos de pensão e o BNDES se destacam como os principais defensores da governança corporativa. Contudo, diferente do que parte da literatura sugere (JARDIM, 2009), a governança corporativa não significa *per se* a defesa da autorregulação do mercado, nem uma orientação para um padrão de dispersão acionária, centrado na separação entre proprietários e administradores. Pelo menos não no caso de países periféricos, como Brasil e Índia. É bastante pertinente a abordagem que trata os investidores institucionais como moralizadores do capitalismo financeiro, mas isso não implica uma espécie de rendição política à lógica do mercado autorregulado, como parece sugerir uma literatura centrada em pesquisas feitas nos EUA e Inglaterra (HO, 2009). Isso porque, como veremos,

o ativismo desses atores institucionais na semiperiferia do capitalismo não está limitado a posições acionárias minoritárias e sem coordenação estratégica com outros atores políticos, como o Estado. Ademais, o grau de concentração de ativos desses atores no mercado mobiliário e de crédito os colocam numa posição bastante distinta dos seus congêneres norte-americanos e europeus, que atuam fundamentalmente como acionistas minoritários, sem representação no conselho de administração das empresas.

Estado na governança corporativa

Como foi possível observar até aqui, na maior parte dessa abordagem teórica o Estado não aparece como um ator relevante na estrutura de governança corporativa. As pesquisas comparadas sobre os padrões globais de governança corporativa tem demonstrado não apenas um papel preponderante do padrão de concentração acionária centrado em blocos de controle, como também a atuação relevante do Estado como investidor e coordenador de estratégias empresariais na maioria dos países, em especial na chamada periferia global (LA PORTA et al, 1999).

As pistas apontadas pela literatura de governança corporativa são bastante elucidativas porque, ao estabelecerem padrões de coalizão como variável para compreender modelos de governança, oferecem uma excelente ferramenta para entender a trajetória de internacionalização das economias periféricas, levando em consideração as alterações de incentivos e recursos dos atores estratégicos. Isso será enfatizado posteriormente em relação ao papel dos fundos de pensão. Contudo, considerando a ênfase na semiperiferia global, é necessário trazer o Estado de volta para o centro de qualquer padrão de governança corporativa e propor alguns modelos de coalizão no qual ele é parte ativa no equilíbrio entre atores estratégicos.

Parte dessa literatura procura explicar a crescente significância dos fundos de pensão em relação aos limitados poderes fiscais do Estado, a mudança no equilíbrio de poder entre bancos e instituições financeiras não bancárias e a indústria de serviços financeiros. Os fundos de pensão emergem num contexto de descolamento da classe média de um projeto distributivo de desenvolvimento, baseado em subsídio cruzado ou transferência de receita para outros grupos de consumidores de serviços públicos. Esse segmento da sociedade passa a se enxergar como consumidor de bens públicos e espera uma qualidade equivalente àquela encontrada no mercado, subordinando a cidadania e os bens públicos a ela vinculada a uma lógica de consumo de status privado (STREECK, 2012). Nesse sentido, a coerência funcional do Estado de bem-estar ou aquilo que se aproxime disso, está sob profundo ataque da

fragmentação do eleitorado em grupos rivais de consumidores de bens públicos, todos buscando maximizar sua parcela de recursos existentes (CLARK, 2000). Nesse cenário, os fundos de pensão ou organizações que os representam tendem a se tornarem ativistas dos direitos dos acionistas minoritários.

Como será observado posteriormente, a variável de distinção desse cenário em relação ao contexto indiano e brasileiro é que, nessa semiperiferia, os fundos de pensão não cumprem exclusivamente o papel de acionistas minoritários. Eles representam o esteio fundamental de financiamento da dívida pública, cujos títulos são majoritariamente adquiridos pelos fundos de pensão. De outro lado, numa parte significativa dos setores econômicos estratégicos, eles são não apenas acionistas, como estão no bloco de controle ao lado dos bancos públicos sob coordenação do Estado. Veremos como isso se tornou uma questão crucial entre os investidores institucionais brasileiros e indianos.

Bancos públicos e fundos de pensão na governança corporativa

Um dos aspectos centrais das reformas orientadas para o mercado na Índia e no Brasil é que o desinvestimento realizado pelo Estado por meio da privatização do seu patrimônio não implicou necessariamente na sua perda de capacidade regulatória. A saída do Estado do controle de empresas estratégicas também não implicou necessariamente na perda de voz e de influência em decisões estratégicas em setores econômicos cruciais. De fato são inúmeros os trabalhos que salientam não apenas a manutenção da capacidade de coordenação de decisões corporativas por parte do Estado, como também a ampliação do poder regulatório (NAIB, 2009; NAYAR, 2009; SCHNEIDER, 2009b; LAZZARINI, 2011).

Esse veio de análise tem reforçado a perspectiva polanyiana em torno dos dilemas de ação coletiva do mercado desregulado e da necessidade do Estado para coordená-los.

A saída do Estado do controle direto de setores econômicos sem perda de voz em áreas estratégicas só pode ser entendido quando analisamos o papel dos bancos públicos e fundos de pensão no processo de privatização. Não farei aqui uma incursão detalhada nesse processo, basta dizer que os consórcios de privatização tiveram participação destacada dessas instituições financeiras que entraram com volume significativo do capital, em aliança com atores privados. O BNDES atuou tanto como prestador quanto como *holding* através da BNDESPar, especialmente através da conversão de debêntures em ações, usadas como garantia de empréstimo. É preciso enfatizar o contexto político no qual tanto o banco quanto os fundos de pensão foram levados a atuar no processo de privatização. O cerco ideológico do neoliberalismo, cujo eixo retórico fundamental era a crise fiscal do Estado, denotado no déficit da

Previdência. O modelo de previdência complementar como ator ativo no mercado de renda variável servia como antípoda do seu primo pobre, o regime geral de previdência. O modelo de capitalização competia simbolicamente com o modelo de repartição (JARDIM 2009; GRÜN, 2005).

O Estado como operador incremental de reformas orientadas para o mercado não abandonou sua posição estratégica na governança corporativa do capitalismo, mas redefiniu as margens de manobra das políticas macroeconômicas de modo a conciliar uma maior abertura econômica, e suas consequências em termos de perda de autonomia da política doméstica, com os anseios sociais e políticos de participação na renda nacional. É em torno desse dilema que a literatura tem procurado qualificar o novo desenvolvimentismo, identificado como retorno moderado do Estado.

De um lado há uma abordagem mais otimista, identificando no novo ativismo estatal uma estrutura política descentralizada no qual Estado e municípios tornaram-se fiscalmente capacitados para formulação e implementação de políticas sociais e econômicas. Ao invés de impor estratégias competitivas específicas às empresas, as iniciativas estatais estão voltadas para prover um ambiente propício em termos de políticas de inovação e através da criação de arenas de coordenação que ampliem a interação entre empresas e associações com os instrumentos de política do Estado. Por fim, o novo modelo corresponde a uma expansão universalista real dos serviços públicos sem comprometer as contas públicas, gerando um grande impacto em termos de redução da desigualdade (ARBIX; MARTIN, 2010).

Outras perspectivas são menos entusiastas com o desenvolvimentismo e defendem que o novo protagonismo estatal representa uma agenda adaptada ao consenso neoliberal anterior. O objetivo central desse programa é alcançar o pleno emprego em condições de estabilidade financeira e de preços. Mesmo as políticas sociais e anticíclicas do período não teriam infringido uma violação séria nos marcos da ortodoxia fiscal e monetária (BAN, 2012). O que moderou essas restrições e criou margem de manobra para uma intervenção estratégica do Estado na semiperiferia foi a possibilidade de usar os bancos públicos. Como um instrumento insulado do executivo, cujas dotações não estão passíveis de escrutínio do legislativo, os bancos públicos brasileiros foram e continuam sendo a principal vantagem institucional comparativa de governo para políticas de desenvolvimento (METTENHEIM, 2010). Com as sucessivas capitalizações e programas de políticas industrial foi possível incrementar políticas tanto pelo lado da demanda, com aumento do volume de crédito a pessoas físicas, quanto pelo lado da oferta, com direcionamento de crédito a setores intensivos em trabalho, infraestrutura e tecnologia.

Embora os bancos indianos cumpram papel indispensável nas políticas macroeconômicas do país, parece que os instrumentos de coordenação do

Estado indiano não foram capazes de produzir um crescimento com inclusão de emprego e renda, como aquele verificado no Brasil no último decênio. A expectativa de que a manufatura formal liderasse a geração de emprego produtivo com efeitos multiplicadores sobre o restante da economia mostraram-se infundados. Durante todo o período de reformas orientadas para o mercado, o crescimento da renda salarial esteve sempre abaixo do crescimento da produtividade, combinado com a baixa elasticidade do emprego na indústria manufatureira, notoriamente os setores mais dinâmicos de serviços (caso da Índia).

A Índia representa, talvez, o caso exemplar de dualismo econômico, com grande defasagem de produtividade entre os trabalhadores do segmento organizado e desorganizado da economia. A literatura tem destacado que esse dualismo se assenta em padrões distintos de acesso ao capital para investimento, com grandes empresas abarcando recursos de bancos com taxas de juros subsidiadas, baixo direcionamento do crédito para setores estratégicos e intensivos em trabalho, restando às pequenas empresas recursos de fontes informais com taxas de juros superiores (GHOSH, 2011). O dualismo termina reforçando a reprodução da mão de obra sem qualificação industrial, complementado por uma política educacional estatal que privilegia a qualificação orientada para os segmentos intensivos em capital e tecnologia, enquanto a educação básica é insatisfatória. Ao mesmo tempo, a literatura tem observado que legislação de proteção e incentivo à indústria de pequena escala termina reforçando a replicação de pequenas unidades que não têm incentivos para expandirem em termos de escala (MAZUMDAR; SARKAR, 2008; D’COSTA, 2003).

Ao enfatizar a centralidade do ativismo estatal este artigo contribui para desvendar um dos aspectos da sociologia política de uma literatura que vem procurando explorar o novo padrão de desenvolvimento consolidado nos últimos dez anos na semiperiferia global. Ao voltar-se para a dimensão da governança corporativa e identificar seus atores estratégicos, o presente artigo avalia como as coalizões corporativas, em grande medida agregadas por instrumentos financeiros estatais, delimitam a dimensão inclusiva do modelo de crescimento. Num contexto democrático no qual as políticas públicas vinculadas ao orçamento possuem um grau de liberdade bastante limitado, a posse de instrumentos financeiros como os bancos públicos e fundos de pensão consolidam uma arena de coordenação entre interesses públicos e privados de uma parte significativa da economia semiperiférica. O grande empresariado em quase todos os setores econômicos precisa negociar decisões corporativas com grandes credores e acionistas e, entre eles, estão os fundos de pensão representando a fatia abastada dos trabalhadores e os bancos públicos canalizando os interesses do executivo estatal.

Grupos de interesse e suas preferências no Brasil

Entre os grupos de interesse com poder de veto, os trabalhadores sindicalizados que possuem fundos de pensão com aplicações em renda variável se destacam. As preferências desses atores tendem a se concentrar no rendimento atuarial, o que implica que eles valorizam a consolidação de regras de governança corporativa mais claras, como tem sido observado no apoio dos fundos de pensão às regras do Novo Mercado. O sindicato dos bancários foi um dos principais sustentadores da reforma da lei de S/A em 2001, voltada para oferecer maior proteção ao acionista minoritário.

Os empresários que buscam a internacionalização desejam ampliar seu ganho em termos de escala e, para isso, precisam de capital para fazer aquisições acionárias. Contudo, esses capitalistas não podem ampliar sua participação no capital de outras empresas sem diminuir seu próprio capital e, assim, correrem o risco de sofrerem uma tomada agressiva de controle do capital (*takeover*). Desse modo, a presença de uma instituição de financiamento como BNDES, dotada de participação acionária com poder de veto sobre fusões e aquisições, tem servido como anteparo no processo de internacionalização.

O BNDES e os fundos de pensão surgem nesse contexto como instituições com poder de agregar preferências e apontar tendências que orientarão uma estrutura decisória da governança corporativa. O ativismo dos fundos de pensão na reestruturação acionária corporativa brasileira os tornaram também instituições capazes de sustentar a tendência concentradora que se verificou nos últimos anos (ALMEIDA, 2009). A seguir farei um esforço para identificar os diferentes casos em que estas instituições atuaram e como os atores têm respondido a essa estrutura de oportunidades.

O Estado, através dos bancos públicos, e a base sindical de setores internacionalizados da economia vêm atuando de maneira bastante ativa para reestruturar segmentos econômicos inteiros por meio de alianças estratégicas com o empresariado nacional. Esse processo teve início durante as reformas orientadas para o mercado, quando os atores privados participaram de consórcios de privatização imbricados com os atores estatais e fundos de pensão. Até aquele momento, os bancos públicos e fundos de pensão entravam com o capital, mas, como sócios minoritários, não tinham poder de voz nem arbitravam nas decisões corporativas, como ficou bastante claro em casos rumorosos como os da telefonia.

Durante o período das privatizações, o governo preferiu leiloar ações do bloco de controle ao invés de fazer ofertas públicas de ações, porque isso lhe garantia a melhor alternativa para a captura do controle de preço e, portanto, maior volume de recursos para reduzir a dívida pública.² Para garantir maior eficácia nessa estratégia, o governo fez aprovar a lei nº 9457/97 que

2. Apenas 5% das vendas totais do Programa Nacional de Desestatização entre 1991 e 1998 ocorreram através de ofertas públicas de ações, enquanto 91% foram feitas por leilões e 4% foram oferecidas aos empregados das empresas privatizadas.

revogou o artigo 254 da lei nº 6404/76, que garantia aos acionistas minoritários o direito de vender suas ações pelo mesmo preço pago ao bloco de controle em caso de transferência de propriedade, instrumento também conhecido como *tag along*. Essa medida evidentemente enfraqueceu os acionistas minoritários e garantiu ao governo todo o prêmio de controle das vendas de privatização. Na outra ponta, a lei permitiu às empresas emitirem ações sem direito de voto (preferenciais) num montante de até dois terços do total do estoque de capital. Isso permitiu que o controle de uma empresa pudesse ser garantido com apenas 1/6 do seu capital total (GORGA, 2006). Com a consolidação de novas regras de governança corporativa no mercado de capitais e o crescimento exponencial dos ativos variáveis ao longo dos últimos dez anos, os fundos de pensão e de participações do BNDES tornaram-se atores centrais de qualquer reestruturação acionária no país. Apesar do crescimento vertiginoso dos mercados de capitais como fonte de financiamento, especialmente por meio da IPO (*Initial Public Offering*), os fundos para financiamento de longo prazo e empreendimento de alto risco ainda depende de agentes financeiros públicos.

Segundo análises do Centro de Estudos do Mercado de Capitais (Cemec), da dívida de R\$ 1,2 trilhão das empresas, apenas 24% (equivalente a R\$ 300 bilhões) são financiados pelo mercado de capitais. São os bancos, particularmente os bancos públicos, que garantem o financiamento do investimento corporativo de longo prazo no Brasil. Considerando ainda que o BNDESPar e a Previ são os principais atores financeiros no mercado de capitais, respondendo por uma carteira de ações de R\$ 100,6 bilhões e R\$ 90 bilhões, respectivamente, é possível dizer que também no âmbito do mercado de capitais a presença preponderante desses dois investidores institucionais confere uma modalidade coordenada de financiamento. Já é abundante a literatura que reconhece a economia brasileira como um modelo híbrido no qual Estado e atores privados atuam coordenadamente por meio de financiamento de bancos públicos (STALLINGS; STUDART, 2006). O papel do mercado de capitais ainda é limitado não apenas em termos do número pequeno de empresas listadas na bolsa de valores, como também em relações à modalidade de financiamento, centrada fundamentalmente no capital de giro, que não atende às necessidades de longo prazo. O volume de desembolsos do BNDES é ainda superior ao volume de recursos via mercado de ações. Paralelamente, os grandes fundos de investimento no mercado de capitais são precisamente braços estatais e fundos de pensão, em especial o BNDESPar e a Previ. O BNDESPar possui a maior carteira de ações do país com participação direta em 303 empresas. Segundo a literatura, independente da participação minoritária, a capacidade de monitoramento do banco seria elevada (SCHAPIRO, 2010).

O instrumento que possibilitaria o poder de monitoramento do BNDES se apoia no chamado “acordo de acionistas” que governa as relações entre investidores e empresas beneficiárias. Por meio de cláusulas contratuais o banco garante formalmente uma participação na administração da empresa e uma ascedência sobre decisões corporativas. O acordo de acionistas padrão compreende: 1) o consentimento prévio pelo BNDES para certas decisões, a exemplo de (a) alterações acionárias como aumento ou redução de capital; (b) realizações de fusões ou aquisições; (c) investimento em outras áreas além daqueles do núcleo do negócio; (d) concessão e aquisição de tecnologia; 2) participação no Conselho de Diretores; e 3) livre acesso à informações da empresa (SHAPIRO, 2010).

Inspirado na teoria dos mundos pequenos de Kogut e Walker (2001) — que condiciona a globalização ao padrão de imbricamento das redes nacionais — Lazzarini (2011) fez um levantamento relevante sobre o papel dos bancos públicos e fundos de pensão como nós centrais da rede, demonstrando como a interpenetração dessas instituições na estrutura de propriedade acionária das corporações privadas garantiu uma vantagem institucional comparativa que só fez ampliar sua influência no mundo empresarial brasileiro no contexto pós-reformas neoliberais. A estratégia brasileira foi assentada na venda do controle das empresas em bloco. Esse modelo de venda em bloco valeu para 86% do total das privatizações, sendo que 53% dos compradores participavam associados em consórcios mistos, compostos de grupos privados domésticos, empresas internacionais e atores ligados ao governo, basicamente bancos públicos e fundos de pensão (DE PAULA; FERRAZ, IOOTTY, 2002).

Parte da literatura sobre governança corporativa na América Latina atribui o modelo de concentração acionária ao padrão hierárquico de controle acionário. Esse padrão estaria determinado pela ausência de separação entre administração e controle, no papel preponderante da propriedade familiar e na existência de conglomerados multisetoriais (SCHNEIDER, 2008). Os mecanismos de complementaridade institucional numa economia de mercado hierárquica não possuiriam os chamados retornos crescentes que pudessem resultar no deslocamento tecnológico do regime de produção. Ou seja, grupos empresariais multisetoriais se estruturariam dessa forma para superar o elevado grau de volatilidade macroeconômica do mercado e para se defenderem da concorrência, sem que os mais diversos setores possuam complementaridade tecnológica ou façam parte de uma mesma cadeia produtiva. Com as corporações multinacionais dominando a manufatura de alta tecnologia, grupos empresariais domésticos concentram-se em setores de commodities de baixa tecnologia. As corporações multinacionais, por seu turno, optam por investir em mercados com produtos e tecnologias estabelecidas e demanda de mercado previsível. As relações de trabalho seriam atomizadas, de curto prazo e marcadas pela baixa solidariedade

sindical. Finalmente, o Estado é visto como a principal instituição que historicamente reforçou as características nucleares da economia de mercado hierárquica, quando regulou o mercado para o capital, o trabalho e a tecnologia (SCHNEIDER, 2009a).

A análise feita por Schneider lança mão de um tipo de generalização bastante semelhante àquela feita por Lazzarini (2011). Eles vêem os atores estratégicos na governança corporativa como violadores arbitrários de uma ordem de mercado. A própria ideia de hierarquia proposta por Schneider na estrutura decisória corporativa é uma visão que combina muito as teorias patrimonialistas mobilizadas por Lazzarini para entender a preponderância dos *commanding heights* estatais como núcleos centrais das redes propriedade acionária.³ Apesar desse viés, os autores conseguem reunir dados que demonstram que o Estado, como um investidor institucional através dos bancos públicos e das estatais, produziu um novo imbricamento acionário e garantiu fôlego para que os grandes conglomerados empresariais pudessem resistir às investidas da concorrência externa, ao mesmo tempo em que garantia financiamento para expansão global.

3. Os *commanding heights* são setores estratégicos da economia a exemplo de bancos, fundos de pensão e cadeias de infraestrutura. O conceito foi originalmente cunhado por Lenin e, atualmente, voltou a circular na literatura de economia política para caracterizar a tendência de concentração de segmentos dominantes na economia, a exemplo do setor financeiro.

Governança corporativa na Índia

Segundo dados do panorama econômico do FMI, a Índia figurava na quarta posição entre as dez maiores economias do mundo, com taxa de crescimento do PIB de 6,5% e crescimento *per capita* do PIB de 4,7% entre 1990-2010. Mais da metade (52%) do PIB da Índia foi gerado no setor de serviços, enquanto a agricultura e indústria responderam por 22% e 26%, respectivamente. Em termos de emprego, a agricultura ocupava dois terços da força de trabalho total, sendo que mais de 90% da força de trabalho estão empregadas no setor desorganizado da economia (FMI, 2011).

Sempre que esses dados surgem lado a lado causam uma certa perplexidade, em especial quando se pretende entender os mecanismos de crédito e financiamento que regulam a estrutura produtiva do país. Uma importante vertente da literatura sobre padrões de intermediação financeira tem chamado atenção para o fato de que as preferências de financiamento variam de acordo com o tamanho da empresa. O grau de formalização para o acesso ao crédito pelas vias do mercado de capitais e dos bancos num cenário de enorme desorganização formal (jurídica) das relações contratuais inibem o seu acesso em larga escala. Para as pequenas e médias empresas a importância do financiamento alternativo, baseado em mecanismos não legais como reputação, confiança e relações de reciprocidade, tem sido essencial para garantir o crescimento. Mesmo entre as grandes empresas, o canal crucial de financiamento são as fontes internas, seguido do financiamento alternativo.

Isso não implica afirmar que o financiamento bancário ou pela via do mercado de capitais também não produza resultados em termos de capacidade de investimento e crescimento. Contudo, há um conjunto de clivagens que dependem do tamanho da empresa e da participação ou não no mercado de capitais. Assim como no Brasil, na Índia o mercado de capitais não cumpre o papel de principal fonte de alavancagem de crédito para investimento das grandes empresas. Pelo contrário, corporações em setores estratégicos se recusam a abrir capital ou negociar ações com direito de controle. Normalmente o Estado mantém poder de veto sobre as empresas desses setores. A diferença entre Brasil e Índia é que os bancos públicos e investidores institucionais no Brasil cumprem um papel mais acentuado, enquanto na Índia as fontes próprias e alternativas de financiamento é que jogam o papel central (ALLEN et al, 2012).

Empresas indianas não financeiras e seus canais de financiamento (%)

	Todas as empresas			Grandes Empresas (GE)		Pequenas e médias empresas (PME)	
	Todas as empresas	Grandes empresas	Pequenas e médias empresas	Listadas na bolsa	Não listadas na bolsa	Listadas na bolsa	Não listadas na bolsa
Fontes Internas	45,29	46,6	15,11	58,32	34,51	39,49	11,16
Mercado	6,47	5,47	9,98	8,09	2,76	24,87	7,57
Bancos	18,18	18,86	25,02	12,18	25,75	19,42	25,92
Finanças alternativas	30,6	29,08	49,89	21,42	36,98	16,21	55,34
Número de casos	12.344	4.760	9.014	1.001	3.759	400	8.614

Fonte: Adaptado de ALLEN et al 2012.

Essa tabela oferece evidência sobre a origem de fundos para empresas não-financeiras (2001-2005) de acordo com a base de dados Prowess da CMIE. 1) Fontes internas é receita líquida depois de dividendo + depreciação + provisões e/ou fundo; 2) financiamento via mercado inclui ações + dívidas levantadas no mercado de capitais; 3) financiamento bancário inclui dívidas ou empréstimos vindos originados de bancos; 4) finanças alternativas inclui todas as fontes privadas oriundas fora do mercado, seja ele bancário ou de ações (adaptado de ALLEN et al 2012).

A literatura consolidada sobre governança corporativa na Índia identifica dois grandes modelos. O primeiro, e aquele que se prolongou por todo o período de pós-independência, ficou conhecido como *bussiness house*. Esse modelo emergiu a partir do papel do agente de administração, que nada mais era do que um *promoter* de novas *ventures* que entrava com um montante mínimo de capital acionário, levantando o restante através de ofertas públicas ou a partir

de instituições financeiras públicas. A partir desse mecanismo um único promotor poderia viabilizar um grande número de *ventures* não relacionadas e, através desse processo, deter o controle de uma rede de empresas. Essa dinâmica permitiu o surgimento dos conglomerados empresariais ou o que se denomina de *business house*, uma rede de empresas promovida por membros de uma família empresarial particular. O controle e o centro de tomada de decisão do conglomerado se concentra no vértice, coordenando decisões cruciais, tais como direção do investimento, alocação dos lucros e as relação entre as diversas empresas do grupo. O controle não requer a maioria ou mesmo a minoria substancial de ações. Ele pode ser exercido pela participação cruzada em conselhos administrativos e investimentos intercorporativos.

Ao mesmo tempo, a emergência desses conglomerados empresariais transformou as instituições financeiras públicas em atores cruciais, na medida em que elas detinham a maior participação acionária nas principais empresas indianas. O uso dos bancos de desenvolvimento pelo governo para promover a industrialização garantiu participação extensiva na propriedade e instrumento de voz e veto dentro das empresas. O instrumento para isso tem sido a nomeação de quadros próprios para o conselho de diretores das empresas. Há uma longa controvérsia sobre a atuação desses representantes nos conselhos que tem levado a literatura a qualificar como baixa a capacidade de coordenação sobre decisões corporativas (REED, 2002).

Nesse contexto, a privatização na Índia, ou desinvestimento (expressão mais comum no país), consistiu numa redução da participação acionária do Estado nas empresas, sem que este perdesse poder de veto e voz na maioria dos setores econômicos. Ao observar a composição das maiores empresas indianas é possível constatar que o Estado ainda é, de longe, um ator dominante na economia, particularmente em infraestrutura, finanças e petróleo. A estrutura de propriedade dessas empresas é análoga ao padrão dos grupos empresariais brasileiros, caracterizado pelo difundido esquema de pirâmide, propriedade cruzada e o uso de empresas privadas e trustes não públicos como proprietários no grupo de empresas. Além da presença das famílias como grandes acionistas individuais, os investidores institucionais — aqui compreendidos como fundos mútuos patrocinados pelo governo e empresas de seguros, bancos e instituições financeiras de desenvolvimento, que são também credores de longo prazo e investidores institucionais estrangeiros — detinham mais do que 22% das ações da média das grandes empresas da Índia (CHAKRABARTI, MEGGINSON, YADAV, 2008).

Até 1990, os maiores blocos de acionistas de todas as principais empresas indianas consistiam de instituições financeiras, posição que se consolidou por meio do compromisso de convertibilidade nos acordos de empréstimos (empréstimos em ações através da subscrição direta das emissões públicas da

companhia emprestadora). Essas instituições eram formadas fundamentalmente por bancos de desenvolvimento com distintas vocações, a exemplo do Industrial Development Bank of India (IDBI), Industrial Finance Corporation of India (IFCI), Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI) e Industrial Reconstruction Bank of India (IRBI). Processo semelhante pode ser observado nos acordos de convertibilidade do BNDES. Até 1991, as instituições financeiras não estiveram empenhadas em monitorar as empresas onde detinham participação acionária. Até aquele período o objetivo da política financeira na Índia foi maximizar empréstimos para o desenvolvimento industrial sem considerar a recuperação dos ativos. Contudo, em decorrência das reformas operacionais a que foram submetidas a partir de 1991, as instituições financeiras têm sido forçadas a se responsabilizarem por seus empréstimos e escolhas de investimento. À medida que os credores têm se tornado avalistas de risco de seu investimento, há indicações de que os bancos começaram a atuar de forma mais ativa na governança corporativa das empresas nas quais participam da estrutura acionária (SARKAR, SARKAR, 2008).

As pesquisas têm revelado que nos anos iniciais de mudança institucional a dívida não teve qualquer efeito disciplinador. Esse efeito passou a ser sentido nos últimos anos, quando as instituições financeiras tornaram-se mais orientadas para o mercado. Estudos no nível da empresa corroboram a importância da dívida na estrutura do capital: aproximadamente quatro quintos do total dos fundos externos a empréstimos e compromissos correntes e provisões, vêm de bancos e instituições financeiras de desenvolvimento (SARKAR, SARKAR, 2008). Quando se trata dos segmentos estratégicos da economia prevalece um sistema de financiamento coordenado interno, sustentado pelos bancos. Exemplo do papel de monitoramento dos bancos públicos pode ser observado no IDBI que, até 2000, tinha 470 conselheiros espalhados por cerca de 1.026 empresas, dos quais a maioria foram funcionários da instituição; a Life Insurance Corporation (LIC — maior fundo de seguro de vida da Índia) detinha 124 diretores nomeados com assento em conselhos de 171 empresas, metade deles ex-empregados aposentados da empresa; o ICICI possuía 231 indicados supervisionando 436 empresas (BANAJI, 2001). Segundo a literatura, o sistema corporativo na Índia tem sido um híbrido de *outsider* com perfil de propriedade acionária dispersa, ao lado de um sistema corporativo baseado em bancos, com presença acentuada de grande concentração de poder acionário em propriedade de bancos, famílias e outros atores (SOM, 2006).

Entender o comportamento dos investidores institucionais na coordenação dos investimentos na Índia permite compreender a capacidade de coordenação do Estado sobre os investimentos corporativos. Os dados de Ali Khan (2006) mostram que os principais acionistas das empresas indianas são: 1) diretores e seus parentes; 2) grupos corporativos; 3) investidores estrangeiros;

4) instituições de empréstimo a prazo, compostos de três instituições financeiras de desenvolvimento estatais e corporações financiadas pelo Estado; 5) investidores institucionais, fundos mútuos estatais (Unit Trust of India) e três empresas de seguro estatais; e o 6) público. Dos seis grupos, os cinco primeiros podem ser considerados como grandes acionistas ou bloco de acionistas. A alta proporção de propriedade acionária concentrada pelos diretores e parentes corresponde à predominância de empresas de propriedade familiar, uma característica típica das corporações na Índia e no Brasil. Entre outros blocos de acionistas estão os investidores institucionais nos grupos de empresas, monopolizado pela Unit Trust of India.

Instituições financeiras, em média, detêm menos blocos de ações em comparação com os investidores institucionais. Os diferentes tipos de instituições financeiras separadamente detêm blocos de ações muito menores em comparação com outros países. Entretanto, dado que aproximadamente 90% dessas instituições financeiras são controladas pelo governo, eles conjuntamente formam um bloco homogêneo muito maior do que outros países. A participação de investidores institucionais — fundos de investimento mútuos e empresas de seguros, que são quase todos de propriedade do governo — é também significativa.

As três grandes instituições financeiras de desenvolvimento — IFCI, IDBI e ICICI — estariam bem posicionadas para jogar um papel semelhante aos *hausbanks* alemães, seja como principais emprestadores ou como grandes acionistas (GOSWAMI, 2001). Contudo, há uma séria controvérsia na literatura sugerindo que o contexto de economia excessivamente fechada, oferta abundante de crédito e falta de seletividade em relação aos projetos a serem subsidiados teria resultado no chamado capitalismo de compadre (*crony capitalism*). De outro lado, pesquisas comparadas têm demonstrado que as empresas com diretores nomeados por bancos e instituições financeiras alcançaram desempenho de mercado superior do que aquelas que não dispunham desses membros (NACHANE, GHOSH, RAY, 2005). Mesmo dez anos após o início da abertura econômica, uma proporção substancial das ações das empresas do setor privado indiano pertenciam às instituições financeiras de desenvolvimento, companhias de seguro nacionalizadas e fundos mútuos de propriedade do governo, a exemplo da Unit Trust of India. Apesar disso, os críticos observam que esse tipo de propriedade estatal indireta não resultou num bom monitoramento da governança por parte das instituições financeiras estatais que detinham a participação acionária (ALI KHAN, 2006).

A capacidade do Estado indiano de se manter nos *commanding heights* da economia, mesmo após o período de reformas orientadas para o mercado, exige uma leitura crítica sobre esse novo papel. Se de um lado a nacionalização bancária de 1969 ampliou as redes de agências pelo interior do país,

permitindo a bancarização da sociedade, a elevação da poupança doméstica e, em última análise, o acesso capilarizado ao crédito, de outro o grau de informalidade persistente do mercado de trabalho, que beira 90%, situa a Índia num patamar de informalidade da intermediação financeira cujo padrão não é coordenado pelos bancos. Aqui, segundo Allen et al (2012), prevalece uma lógica de rede, operada por fora das instituições formais. Esta forma de finança é sustentada por mecanismos alternativos tais como reputação e relações de confiança. O autores investem numa abordagem que visa demarcar uma separação entre dois padrões de intermediação financeira: de um lado, o financiamento via bancos e mercado de capitais e, de outro, o financiamento alternativo. Os autores investem numa hipótese de que o acesso ao crédito bancário não estaria associado a uma taxa de crescimento elevada. O que talvez seja mais produtivo em termos de análise é compreender como as reformas operacionais dos bancos públicos no contexto de liberalização dos anos 1990 contribuíram para aviltar ainda mais as possibilidades de inclusão bancária, como vinha sendo feito até o início das reformas. Ou seja, de que forma é possível pensar os padrões de intermediação financeira como um elemento da governança corporativa que determina quais setores da economia se integrarão de forma bem-sucedida na dinâmica da globalização, enquanto os demais setores da economia não se articulam com os segmentos dinâmicos internacionalizados e funcionam como reserva de mão de obra com baixa produtividade. Embora a teoria do enclave seja normalmente associada às teorias do imperialismo, o padrão de inserção da Índia na economia globalizada obedece um padrão de dualismo econômico que é bastante similar aos modelos criticados pelas teorias da dependência.

Conclusão: Para entender o padrão de governança corporativa na Índia e Brasil

No auge das reformas orientadas para o mercado o Brasil e a Índia atravessaram, cada um à sua maneira, um processo de que ficou conhecido na literatura como revolução do acionista. Os principais atores dessa revolução foram os fundos mútuos de investimento, os bancos de investimento e as agências de classificação de risco, todos eles voltados para disciplinar as empresas na direção de uma maior liquidez e opções de saída dos investidores privados. Como foi possível observar, a trajetória norte-americana representa um polo ideal — tipo do modelo de economia de mercado liberal que não encontra muitos paralelos ao redor mundo.

A revolução do acionista em países como o Brasil e a Índia foi estimulada por uma agenda de reformas macroeconômicas empunhada por uma rede de

profissionais que transitava de forma circular entre esferas decisórias estatais insuladas e instituições financeiras privadas. Paralelamente, a agenda de desregulamentação financeira e comercial foi toda ela conduzida por meio do fortalecimento do poder regulatório do próprio Estado. Prevaleceu a lógica polanyiana de criação política e institucional dos mercados. O que esse artigo procurou empreender foi uma análise que mostrasse como os *commanding heights* do Estado atuaram na emergência de uma nova governança corporativa decorrente da abertura econômica dos anos 1990.

Foi possível observar que o Estado não apenas conservou, mas sofisticou sua capacidade regulatória sobre a estrutura corporativa. A atuação de investidores institucionais e a estrutura de propriedade demonstram que a globalização se consolidou por meio de reforço das alianças societárias e estruturas de redes de proprietários locais, o que exige uma análise que leve em consideração o funcionamento dos elos dessas redes de proprietários (KOGUT, WALKER, 2001). Nesse contexto, o que caracteriza países como Brasil e Índia são os grupos de negócios diversificados como forma predominante de organização entre as maiores empresas domésticas. A questão chave são as estruturas de propriedade piramidais, onde grupos de proprietários usam pequenos montantes de ações para controlar ativos corporativos maiores através de complicados mecanismos, tais como múltiplas firmas intermediárias, propriedade acionária cruzada e ações sem direito a voto. O que essa literatura deixa de enfatizar e que se constituiu no propósito desse artigo é identificar o Estado no intertício da estrutura de propriedade através dos seus *commanding heights*, e como eles cumprem um papel decisivo na mediação da governança corporativa.

O grupo diversificado é um conjunto legalmente distinto de empresas que operam em três ou mais atividades empresariais não relacionadas e estão sujeitas a um controle centralizado por meio de propriedade acionária significativa ou outras conexões financeiras. A proeminência e resistência de grupos diversificados aponta para uma variedade de capitalismo específica de semi-periferia do capitalismo (SCHNEIDER, 2009b). Há pelo menos dois incentivos econômicos para a diversificação: economia de escala e redução de risco.

A economia de escala oferece aos grupos empresariais oportunidade de transferir modelos organizacionais existentes, estratégia de mercado e pessoal experiente para novas atividades, reduzindo a curva de aprendizado e de custos. A segunda razão é a administração de risco, onde grupos empresariais buscam subsidiários que estão sujeitos a distintos ciclos de mercado. Em contraste com economias de escala, a redução de riscos leva grupos a diversificarem em setores que são tão desconexos quanto possível. Redução de risco é um componente estratégico em grupos com atividades-núcleo sujeitas a grandes flutuações de demanda e preço, como matérias-primas, commodities industriais, construção e bens de capital.

Além da lógica interna de diversificação, pautada em causas propriamente econômicas destacadas anteriormente, há também as restrições externas determinadas por políticas de governo que limitam as fronteiras externas para expansão do grupo, a exemplo da interação com empresas multinacionais, estatais e os bancos. Em muitos países a política governamental regula diretamente, quando não exclui, a presença de corporações multinacionais em setores considerados estratégicos. Os bancos também cumpriram um papel central na formação e evolução dos grupos empresariais. A participação do BNDESPar e BradesPar nos principais conglomerados empresariais brasileiros deram a esses grupos alavancagem não apenas para consolidar posição no mercado doméstico como também alçar novos mercados através do processo de aquisições fora do país.

Entre os atores mais relevantes para a chamada revolução dos acionistas — ao lado dos bancos, multinacionais e empresas estatais — estão os investidores institucionais pelos fundos de pensão e de investimento. Até os anos 1970, uma porção de indivíduos ricos controlavam as corporações. Atualmente, os fundos são proprietários de mais da metade de todas ações nos EUA (BOGLE, 2005). O ativismo dos investidores institucionais possui uma característica distinta entre os países. Entre os que apresentam uma característica de economia de mercado liberal como os EUA e Inglaterra, os investidores institucionais são vistos como parte da revolução do acionista e da emergência do capitalismo fiduciário (DAVIS, LUKOMNIK, PITT-WATSON, 2006). No entanto, o modelo de dispersão acionária que caracteriza a trajetória anglo-saxã não é observada entre os demais países em desenvolvimento como Brasil e Índia. Ao contrário, o que se verifica é a presença ainda predominante de acionistas individuais e do Estado — seja diretamente, seja por meio de seus *commanding heights* (bancos e empresas estatais) —, e ainda dos fundos de pensão que concentram boa parte dos ativos do setor. Dependendo ainda da coalizão política no poder o Estado pode realizar alianças estratégicas com os fundos de pensão e se transformar no acionista estratégico por excelência.

§

Referências bibliográficas

- ALLEN, Franklin et al. Financing firms in India, *Journal Finan. Intermediation* 21. 2012. pp. 409-445.
- ALI KHAN, Mohammed. Corporate governance and the role of institutional Investors in India, *Journal of Asia-Pacific Business*, vol 7(2). 2006.
- ALMEIDA, Mansueto *Desafios da Real Política Industrial Brasileira do Sec. XXI*, Brasília: Texto para Discussão n. 1452, IPEA. 2009.
- AGUILERA, Ruth, JACKSON, Gregory. The Cross-National Diversity of Corporate Governance: Dimensions and Determinants. *Academy of Management Review*, 28(3): 2003. pp. 447-465.
- ARBIX, Glauco, MARTIN, Scott Beyond. Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism, *Workshop on States, Development, and Global Governance*, Global Legal Studies Center and the WAGE, University of Wisconsin-Madison, March 12-13, 2010. Disponível em <http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf>. Acesso em 10 nov. 2013.
- BAN, Cornel. Brazil's Liberal Neo-Developmentalism: New Paradigm or Edited Orthodoxy? *Review of International Political Economy*, 2012. pp 1-34. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.660183>>. Acesso em 10 nov. 2013.
- BANAJI, Jairus. Corporate Governane and the Indian Private Sector, *Queen Elizabeth House Working Paper Series*, Oxford University, May, 2001.
- BERLE, Adolf, MEANS Gardiner *The Modern Corporation and Private Property*, Transaction Publishers, 1991.
- BOGLE, John. *The Battle for the Soul of Capitalism*, New Heaven: Yale University Press, 2005.
- CALLON, Michel. What does it mean to say that economics is performative? *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*, D. MacKenzie; F. Muniesa, L. Siu (eds), Princeton University Press, 2007.
- CHAKRABARTI, Rajesh; MEGGINSON, William, YADAV, Pradeep K. Corporate Governance in India, *Journal of Applied Corporate Finance*, Vol. 20, Issue 1, pp. 59-72. 2008.
- CIOFFI, John, HÖPNER, Martin. The Political Paradox of Finance Capitalism: Interests, Preferences, and Center-Left Party Politics in Corporate Governance Reform, *Politics & Society*, 34; pp. 463-502. 2006.
- CLARK, Gordon *Pension Fund Capitalism*, Oxford University Press. 2000.
- DAVIS, Stephen; LUKOMNIK, Jon, PITT-WATSON, David. *The New Capitalists How Citizen Investors Are Reshaping the Corporate Agenda*, Boston: Harvard University Press. 2006.
- D' COSTA, Anthony. Uneven and Combined Development: Understanding India's Software Exports, *World Development* Vol. 31, No. 1, pp. 211-226. 2003.
- DE PAULA, Germano; FERRAZ, João Carlos; e IOOTTY, Mariana. Economic Liberalization and changes in corporate control in Latin America, *The Developing Economies*, v. 40, n. 4. 2002.
- IMF World Economic Outlook Database, April 2011. Disponível em <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx>>. Acesso em 05 nov. 2013.
- GHOSH, Jayati. The Challenge of Ensuring full employment in the twenty-first century, *The Indian Journal of Labour Economics*, vol 54. N. 1. 2011.
- GOUREVITCH, Peter, SCHINN, James. *Political Power and Corporate Control: The New Global Politics of Corporate Governance*, Princeton University Press. 2005.
- GORGA, Erica. Culture and Corporate Law Reform: A Case Study of Brazil, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol. 27, No. 3, 2006. Disponível em <<http://ssrn.com/abstract=999942>>. Acesso em 05 nov. 2013.
- GOSWAMI, Omkar. India - The Tide Rises, Slowly, *Corporate Governance in Development: The Experiences of Brazil, Chile, India, and South Africa*, OECD Development Centre, 2001.
- GRÜN, Roberto. O "nó" dos fundos de pensão. *Novos estudos CEBRAP*, n.73, pp. 19-31. 2005.
- HAAS, Peter Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, 46 (1), pp. 1-35. 1992.
- HO, Karen. *Liquidated - an ethnography of Wall Street*, Durham/London: Duke University Press, 2009.
- JARDIM, M. C. *Entre a Solidariedade e o risco: Sindicatos e fundos de pensão em tempos de governo Lula*, (Tese) Doutorado em Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Universidade Federal de São Carlos, (UFSCar), São Carlos, 2009.
- LAZZARINI, Sergio. *Capitalismo de Laços: os Donos do Brasil e suas Conexões*, Rio de Janeiro: Editora Campus, 2011.
- KOGUT, Bruce, WALKER, Gordon The Small World of Germany and the Durability of National Networks, *American Sociological Review*, Vol. 66, No. 3, pp. 317-335. 2001.
- KURTZ, Marcus, BROOKS, Sarah Embedding Neoliberal Reform Latin America, *World Politics*, 60 (January), 2008.
- LA PORTA, Rafael et al. Corporate Ownership Around the World, *Journal of Finance* 54, pp. 471-517. 1999.
- MAZUMDAR, Dipak, SARKAR, Sandip. *Globalization, Labor Markets and Inequality in India*, Routledge. 2008.
- METTENHEIM, Kurt von. Para uma Análise Transdisciplinar dos Bancos Públicos Federais na Democracia Brasileira, *Bancos Públicos e Desenvolvimento*, Frederico Jayme Jr e Marco Crocco (Orgs), Rio de Janeiro: IPEA, 2010.
- NACHANE, D M; GHOSH, Saibal; e RAY, Partha. Bank nominee directors and corporate performance: micro evidence for India, *Economic and Political Weekly*, March 19. 2005
- NAIB, Sudhir. *Disinvestment in India - policies, procedures, practices*, Sage Publications. 2004.
- NAYAR, Baldev. *The Myth of the Shrinking State - Globalization and the State in India*, New Delhi: Oxford University Press, 2009.
- RAJAN, Raghuram, ZINGALES, Luigi. The great reversals: the politics of financial development in the twentieth century, *Journal of Financial Economics*, 69: pp. 5-50. 2003.
- REED, Ananya Mukherjee. Corporate Governance Reforms in India, *Journal of Business Ethics*, 37: pp. 249-268, 2002.
- ROE, Mark. *Political Determinants of Corporate Governance*, Oxford University Press. 2003.
- RUGGIE, John International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, *International Organization*, Volume 36, Issue 2, pp 379-415. 1982.
- SANTANA, Carlos Henrique. Trajetórias de Reformas e Mudanças Institucionais na Semiperiferia: abertura financeira e capacidades estatais no Brasil e Índia (Tese) Doutorado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ), 2012.
- SARKAR, Jayati, SARKAR, Subrata. Debt and corporate governance in emerging economies: Evidence from India, *Economics of Transition*, Vol 16(2), pp.293-334, 2008.

SCHAPIRO, Mario. Development Bank, Law and Innovation Financing in a New Brazilian Economy, *The Law and Development Review*, Manuscript 1045. 2010.

SCHNEIDER, Ben Ross. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America, *Journal of Latin American Studies* 41, pp. 553-575. 2009.

_____. A comparative political economy of diversified business groups, or how states organize big business, *Review of International Political Economy*, 16: 2, pp.178-201. 2009.

_____. Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America, *Comparative Politics*, vol. 40, no. 4, pp. 379-98. 2008.

STALLINGS, Barbara e STUDART, Rogerio. *Finance for development: Latin America in comparative perspective*. Washington: Brookings Institution Press/Cepal. 2006.

STRECK, Wolfgang. Citizens as Customers – Considerations on the New Politics of Consumption, *New Left Review*, 76, July-August, 2012.

SOM, Lalita *Stock Market Capitalization and Corporate Governance in India*, Oxford University Press. 2006.

WALLERSTEIN, Immanuel. Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis, *Theory and Society*, Vol. 3, No. 4, pp. 461-483. 1976.





Lorenza Sebesta |

A União Europeia ante os desafios da história

Depois da obsessão com a quantidade de bens, a preocupação com a qualidade de vida. Depois da procura, a qualquer preço, do rendimento econômico, a vontade de assegurar a todos uma participação mais igualitária quanto à divisão de benefícios e à gestão das empresas. Depois do crescimento da produção — obra coletiva — a angústia da massa “manipulada” ou da racionalidade tirânica, na qual desapareceria a pessoa “insubstituível”. Mas esta reação por mais compreensível que ela seja, exprime a disposição de espírito de uma geração, as contradições de uma sociedade, a crise de uma civilização?¹

A Europa é passagem e não permanência.²

1. Crise econômica e sociedade pós-industrial

No final dos anos 1960, um importante ciclo de consolidação comunitária, baseado nos pilares afins da integração horizontal e das políticas setoriais, entre as quais se destacava a política agrícola, chegava ao fim. A saída de cena do general de Gaulle, cuja visão da Europa era marcada pelo intergovernamentalismo (*l'Europe des patries*) e a nomeação, como chanceler, de Willy Brandt (1913-1992), um social-democrata com vasta experiência e grande vontade política, disposto a provar novas formas de convivência com a Europa Oriental, geraram, por um instante, a expectativa de que a integração e o modelo de sociedade desenvolvidos em seus Estados membros alcançariam um futuro luminoso.

Não foi o que aconteceu. Os movimentos de protesto juvenis e da classe trabalhadora, que se firmaram na Europa Ocidental, e parcialmente na Oriental, no final da década, funcionaram como um importante sinal de alerta revelando a existência de um grande mal-estar. Nessa conjuntura, houve uma combinação de crises em diferentes níveis. Primeiramente, a distensão iniciada justamente

1. ARON, Raymond. *Les désillusions du progrès. Essai sur la dialectique de la modernité*, Paris, Calman-Lévy, 1969, p. XVI.

2. ORTEGA y GASSET, José. *Europa y la idea de Nación*, Madri, Revista de Occidente en Alianza Editorial, 1985 [ed. orig. 1966], p. 28.

na Europa e os apelos vindos dos países chamados subdesenvolvidos (categoria que englobava Estados recém-descolonizados e países neutros de grande peso, como Índia, Indonésia e Iugoslávia) trouxeram a lume a artificialidade da ordem bipolar internacional, em cujo âmbito se consolidaram as duas Europas e os regimes internos dos países que as constituíam. Por um lado, a oposição maniqueísta na qual se apoiava a Guerra Fria não dava conta de reprimir as inquietações que surgiam tanto no Oriente como no Ocidente. Por outro, o bipolarismo e o equilíbrio do terror sobre o qual se baseava dificultavam o encontro de novas fórmulas de convivência internacionais e internas.

Especialmente neste último campo, o bipolarismo parecia oferecer empecilhos para que se encontrassem fórmulas autônomas de convivência entre a democracia liberal e o socialismo, que começavam a perfilar-se tanto em países externos aos blocos (por exemplo, o Chile de Allende) como em seus integrantes (pensemos, por exemplo, no caso tchecoslovaco e, a seguir, na Itália). As circunstâncias produziram resultados nefastos. Com o golpe de Estado de 1973, o Chile mergulhou na feroz ditadura militar pinochetista; as tentativas democratizadoras da “primavera de Praga” e seu líder Dubček (1921-1992) foram reprimidas pelas tropas soviéticas em 1969; enfim, na Itália o movimento terrorista das Brigadas Vermelhas iniciou uma estratégia de luta contra toda hipótese de convergência entre a Democracia Cristã e o Partido Comunista culminando com a morte, em 1978, de Aldo Moro, dirigente democrata-cristão de primeiro escalão e expoente máximo da ala “liberal” do partido.

Além disso, por volta do início dos anos 1970, chegava ao fim o ciclo econômico expansivo iniciado com o término do segundo conflito mundial. Por um lado, cessou o êxodo de mão de obra do campo para as cidades, que havia permitido o aumento da produtividade agrícola (pois uma maior quantidade de terras se concentrava nas mãos de menos agricultores) e a manutenção de uma relação menos conflituosa entre trabalhadores e industriais (uma vez que a abundância da mão de obra continha o aumento dos salários). Teve início, assim, a crise do modelo de desenvolvimento industrial baseado nesse pacto implícito entre capital e trabalho, uma espécie de modelo fordista europeizado, com variantes de acordo com os países, mas que tinha como fundamento uma tentativa semelhante de alcançar a paz social. Isso refletiu-se em um prolongado período de conquistas sindicais, em termos de aumentos salariais e garantias jurídicas e sociais em favor da classe trabalhadora.

Por outro lado, os ritmos de crescimento forçaram a demanda de muitas matérias-primas e produtos alimentícios, e, conseqüentemente, seu preço, gerando pressões inflacionárias. Mas, além disso, houve alteração nos termos de intercâmbio, que até então favoreciam a indústria do setor primário, reduzindo as margens de lucros da primeira no exato momento em que se articulavam fortes reivindicações salariais.³

3. Consulte MILWARD, Alan. “L’Europa in formazione”, In: AAVV, *Storia d’Europa*, vol. 1, *L’Europa oggi*, Turim, Einaudi, 1993, p. 187 e p. 215.

O aumento do gasto público chegou a alcançar percentuais muito elevados do PIB. De 28,5% em 1960 passou a 43,3% em 1980, com valores máximos de 58,6% na Bélgica, 55,2% nos Países Baixos, 47,9% na Alemanha, 46,1% na França e 41,9% na Itália.⁴ As políticas fiscais ativas, que segundo alguns haviam desempenhado um papel muito importante em um alto nível da demanda durante o período precedente⁵, agora pareciam exercer o efeito oposto, a saber, enfraquecer suas economias redundando em maior inflação. A queda da qualidade do gasto público, que em países como a Itália tendia a concentrar-se em fins puramente assistenciais, veio reforçar esses problemas inflacionários sem conseguir solucionar a questão do desemprego.

Nesse contexto, a desaceleração do crescimento econômico começou a refletir-se em um expressivo desemprego na década de 1980, com índices de 11,1% na Bélgica, 9,9% na Grã-Bretanha, 9,7% na Itália e 9,0% na França.⁶

Por outro lado, embora com tempos variáveis segundo cada país, o setor de serviços começou a atrair uma parcela cada vez mais significativa da força de trabalho, até superar o setor industrial em quantidade de mão de obra empregada. Em 1980 não havia mais nenhum país em que essa transformação ainda não tivesse ocorrido.⁷

Enquanto o deslocamento em direção ao modelo produtivo pós-industrial enfraquecia os sindicatos, e com eles um dos pilares do poder político pós-bélico⁸, reduzia-se o potencial explicativo da visão marxista, baseada na fábrica e nas relações de produção como unidades analíticas fundamentais para compreender todos os fenômenos sociais. Entretanto, a automatização e a deslocalização debilitavam o vínculo antes crucial entre o crescimento da produção e o aumento do emprego, circunstância que atenuou a capacidade das receitas keynesianas sobre o gasto para resolver o problema do desemprego.

Do ponto de vista sociológico, assim como o fordismo havia permitido grandes aumentos da *discretionary income* (a parcela do salário de que um trabalhador podia dispor livremente para a compra de bens de consumo uma vez satisfeitas as necessidades básicas da vida), o *welfare state*, combinado à elevação dos níveis de educação e a uma atmosfera social mais aberta, induziu o aumento da *discretionary social behaviour*⁹. À medida que a diminuição do número de empregados na indústria enfraquecia a estrutura de classes da sociedade, muitos indivíduos começavam a identificar-se não mais com o tipo de trabalho que realizavam mas com os “estilos de vida”. Essa foi uma premissa essencial para a mudança de filiação política de muitos deles, somada a suas novas preocupações em matéria de poupança, um “luxo” que muitos começavam a experimentar e que os tornava particularmente sensíveis ao tema da inflação.

O próprio êxito do modelo capitalista ocidental, resultante do crescimento e de mudanças aceleradas (não apenas tecnológicas, mas também sociais), parecia ter definido as bases da crise da democracia em que se

4. RODRIK, Dani. *Has Globalization gone too far?*, Washington, Institute for International Economics, 1997, p. 50.

5. Para uma discussão sobre esse ponto, consulte MILWARD, A. “L’Europa in formazione”, cit., pp. 161-219, esp. pp. 188-189.

6. *Ibidem*, p. 217.

7. O percentual de desempregados no setor de serviços subiu na Itália de 29,1% (1957) para 47,9% (1980). Na Alemanha passou de 35,7% (1957) a 50,3% (1980); na França, de 37,9 (1957) a 55,3% (1980); nos Países Baixos, de 45,1 (1957) a 64,6 (1980); na Grã-Bretanha, de 46,4% (1957) a 59,6% (1980). Em 1980, os empregados na indústria eram 37,8% na Itália, 44,2% na Alemanha, 36,0% na França, 31,4% nos Países Baixos e 37,8% na Grã-Bretanha; consulte Herman van der Wee, *Prosperity and upheaval. The World Economy, 1945-1980*, cit., tabela na p. 168.

8. *Ibidem*, pp. 216-217.

9. BELL, Daniel. “The Cultural Contradictions of Capitalism”, In: D. Bell and Irving Kristol (eds.), *Capitalism Today*, Nova Iorque, Basic Books, 1971, pp. 31-32.

fundava, favorecendo, especialmente, a derrubada daqueles meios de controle social baseados em estruturas hierárquicas de poder sociais e simbólicas que garantiram a ordem nas sociedades tradicionais, sem oferecer outro meio alternativo para proteger a democracia do aumento de conflituosidade. Ao contrário, o enfraquecimento das formas de autoridade foi acompanhado de uma sobrecarga econômica e simbólica dos governos, incapazes de responder às crescentes demandas sociais¹⁰. Surgiam, de repente, todas as dificuldades implícitas na dupla promessa de igualdade e liberdade, bases do contrato social sobre o qual os governos europeus foram reconstruídos e consolidados depois da Segunda Guerra Mundial.

Ao mesmo tempo, os governos, coagidos por reivindicações sociais cada vez mais numerosas, encontravam-se diante de uma crise estrutural de proporções globais. O crescimento parecia ter chegado a seu limite, devido a um desequilíbrio de fundo entre o ritmo de crescimento da economia e da população e dos recursos disponíveis em nível global. Esses foram os resultados de um alarmante relatório sobre os limites do desenvolvimento, encomendado ao MIT (Instituto de Tecnologia de Massachusetts) pelo Clube de Roma. Com o significativo título de *The Limits to Growth* (traduzido para o espanhol como *Los límites del crecimiento* e para o português como *Os limites do crescimento*), esse relatório converteu-se, nos anos 1970, em um livro reverenciado em todo o mundo.¹¹ Suas sombrias previsões foram indiretamente confirmadas apenas um ano depois, com a espetacular alta dos preços do petróleo.

Entre os anos 1970 e 1980, a concorrência asiática nos setores produtivos tradicionais e a intervenção do Fundo Monetário Internacional na supervisão financeira dos países que recorriam a esse organismo para resolver problemas de balanço de pagamentos provocaram outro deslocamento do equilíbrio de poder, no seio dos países europeus e entre os que se viam obrigados a adotar as receitas do Fundo.

O desafio competitivo representado pelos países asiáticos serviu para justificar o freio oposto às reivindicações sindicais, ao passo que as exigências impostas pelo FMI legitimaram a adoção de políticas ortodoxas nos países do Terceiro Mundo¹² (Argentina, México e todos os afetados pela crise da dívida externa), como também na Grã-Bretanha e na Itália.

Encurralados pela instabilidade financeira, a concorrência internacional, o aumento do preço do petróleo e a combatividade sindical, os governos europeus reagiram não apenas com políticas macroeconômicas restritivas, mas, também, convertendo-se em porta-vozes das exigências dos grandes grupos públicos e privados que se desenvolviam nos setores mais afetados pela crise e pela concorrência (siderurgia, têxtil, estaleiros) e que mais impacto tiveram nos níveis de emprego. Solicitaram a Bruxelas autorização para a adoção de medidas de proteção que se tornavam possíveis graças à flexibilidade das normas sobre a concorrência.¹³

10. CROZIER, Michel; HUNTINGTON, Samuel; WATANUKI, Joji. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, Nova Iorque, 1975, p. 8. Consulte também Kees van der Pijl, “A Lockean Europe?”, In: *New Left Review*, vol. 37, January-February 2006, pp. 9-37.

11. MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Dennis L.; RANDERS, Jorgen; BEHRENS, William *The Limits to Growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*, Universe Books, Nova Iorque, 1972 [trad. ao espanhol: *Los límites del crecimiento: informe al Club of Rome sobre el predicamento de la humanidad*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1972]. O Clube de Roma, dirigido por Aurelio Peccei, iniciou uma campanha de sensibilização sobre temáticas relacionadas ao crescimento sustentável, pioneira naqueles anos.

12. FERRY, Jean-Marc. *La question de l'état européen*, Paris, Gallimard, 2000, pp. 186-187.

13. Por exemplo, a imposição de cotas de importação de produtos têxteis de países do Terceiro Mundo (exceto dos mais pobres), que a UE negociou no âmbito do acordo mundial Multifibras, de 1974.

O setor siderúrgico viu-se prejudicado pela crise da indústria automobilística, pela substituição dos materiais ferrosos por outros de menor custo ou mais resistentes e pela concorrência internacional. Na siderurgia, as medidas indicadas foram acompanhadas de planos de reestruturação levados a cabo através de mecanismos da CECA.

No que tange ao mercado comum, começaram a ser discutidas, no seio da Comissão dirigida por Gaston Thorn (1981-1985), medidas concretas para completá-lo, por meio da eliminação de barreiras não tarifárias, da simplificação das formalidades aduaneiras, da liberalização das compras públicas e do alinhamento dos impostos.¹⁴ Ao mesmo tempo, foi possível dar início ao processo de harmonização de seus interesses com os da grande indústria. Essa convergência foi facilitada pela presença de fortes lideranças: de um lado o poderoso comissário da Indústria e Energia, Étienne Davignon (1932-...) ¹⁵, e, do outro, o dinâmico diretor executivo da Volvo, Pehr Gyllenhammar.¹⁶ A *Roundtable of European Industrialists*¹⁷, liderada por ele, posteriormente conhecida como ERT, composta inicialmente por ¹⁷ líderes de empresas industriais que desenvolviam atividades na Europa, tanto dentro como fora das Comunidades Europeias¹⁸, deixou clara, desde o primeiro momento, a ambição de suas metas.

A ERT não propôs medidas *ad hoc* para favorecer suas afiliadas, mas ofereceu uma visão alternativa e sólida de como organizar a reativação econômica na Europa e em nível global. No vácuo de poder em nível comunitário que sucedeu a crise financeira e econômica internacional do início dos anos 1970 e, em meio à delicada etapa política que assistia o Partido Socialista francês (pela primeira vez no poder desde o tempo da Frente Popular) empenhado em efetivar uma série de nacionalizações no setor industrial e financeiro¹⁹, a visão oferecida pelos industriais parecia apresentar uma possibilidade concreta e realista para sair das dificuldades enfrentadas pela sociedade e pela economia europeias.

Essencialmente, os industriais propunham, em primeiro lugar, a “dinamização do mercado” através de uma nova regulação dos serviços públicos - serviços de interesse econômico geral, no jargão da Comunidade Econômica Europeia (CEE) - e de uma padronização dos processos produtivos e dos produtos em si. Pediam a facilitação da abertura de tais serviços à intervenção de operadores privados, especialmente nas áreas de alto conteúdo tecnológico e elevada capacidade potencial de geração de lucros: nas comunicações, principalmente, mas também na eletricidade e nos transportes, entre outras.

Pediam também um compromisso político em prol da reindustrialização do tecido econômico europeu por meio do apoio público à pesquisa e à inovação, assim como aos projetos industriais de tecnologia avançada. Os experimentos do Airbus e Ariane demonstravam não apenas que o contexto europeu era necessário para a prosperidade desse tipo de iniciativas industriais, como também que o apoio público durante a etapa de pesquisa continuava

14. Alasdair R. Young and Helen Wallace, “The Single Market. A New Approach to Policy”, In: WALLACE, Helen; WALLACE, William. *Policy-making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000 [1 ed. 1983], pp. 85-114, especialmente p. 93.

15. Entre 1977 e 1981, Davignon foi comissário de Mercados Internos, União Aduaneira e Assuntos Industriais, na Comissão presidida por Roy Jenkins (1920-2003).

16. Entre outras empresas estavam representadas Bosch, Ciba-Geigy, Fiat, Nestlé, Olivetti, Philips, Renault, Shell, Siemens, Saint-Gobain, Thyssen, Unilever e Volvo; COWLES, Maria Green. “Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992”, In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 33, n. 4, December 1995, pp. 501-526, especialmente p. 506. A informação fornecida a seguir foi extraída dessa fonte.

17. Era esse seu nome original, inspirado no da *US Business Roundtable*. No final dos anos 1980 mudou para *European Round Table of Industrialists* (ERT).

18. Era o caso da Suécia, por exemplo.

19. No primeiro setênio de Mitterrand (1916-1996) como presidente da República Francesa houve dois governos socialistas, conduzidos sucessivamente, no período de 1981-1986, por Pierre Mauroy (1928-...) e por Laurent Fabius (1946-...).

20. Sobre essa experiência de governo, consulte as reflexões do próprio Delors; DELORS, Jacques. *Mémoires*, Paris, Plon, 2004, pp. 126-170.

21. Margaret Thatcher foi uma líder conservadora enérgica e popular: eleita três vezes para o cargo de primeira-ministra (1979, 1983, 1987), o ocupou sem interrupção entre 1979 e 1990 e passou o comando a John Major (1943-...), de seu próprio partido, que permaneceria no poder entre 1990 e 1997.

22. O espaço Schengen foi sendo ampliado, passando a incluir Itália (1990), Espanha e Portugal (1991), Grécia (1992), Áustria (1995), Dinamarca, Finlândia e Suécia (1996). Islândia e Noruega fazem parte da Convenção. Com o Tratado de Amsterdã, teve início a integração jurídica do “coacervo Schengen” na União Europeia, do qual ficaram excluídos Irlanda e Grã-Bretanha, ao passo que os acordos foram estendidos, em 2007, à República Tcheca, Estônia, Letônia, Lituânia, Hungria, Malta, Polônia, Eslovênia e Eslováquia. Consulte o glossário da União Europeia, disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/schengen_agreement_es.htm.

sendo a chave da competitividade europeia nos mercados mundiais. O financiamento desses programas deveria resultar da economia em matéria de política agrícola e do abandono das empresas não competitivas à própria sorte.

Assim passaram a figurar no jargão comunitário as palavras de ordem “competitividade internacional” e “flexibilização do emprego”, enquanto a experiência das nacionalizações empreendida na França sofria uma brusca interrupção. Em meio a conflitos internos nas equipes de governo e até no próprio Partido Socialista (parte do qual continuava arraigado a visões nacionalistas contrárias à integração europeia), o ministro de Economia e Finanças, Jacques Delors criticou duramente as receitas que pretendiam limitar ao mercado interno francês as fórmulas de reativação da economia francesa.²⁰ Simultaneamente, influenciada pelas opiniões expressas por Gyllenhammar, amigo de Mitterrand e por seu conselheiro mais próximo, Jacques Attali, a receita de recuperação econômica francesa convergiu pouco a pouco para aquela proposta pela ERT.

Através de uma nomeação com um tênue sabor de *promoveatur ut amoveatur* (“promovê-lo para tirá-lo do caminho”), Delors chegou à presidência da Comissão Europeia em 1985. A seu lado, como vice-presidente e comissário do Mercado Interno, Legislação Fiscal e Aduana, sentava-se Lord Cockfield, expressão do governo conservador britânico. Delors permaneceria dez anos no cargo, tornando-se protagonista indiscutível de uma nova etapa de desenvolvimento das Comunidades e renuente testemunha da mudança crucial nas relações de poder político e social subsequentes. A força da coalizão de poder à qual havia aberto as portas com seu projeto de mercado único, conjugada com a imperiosa presença da conservadora Grã-Bretanha no panorama europeu²¹, somada ainda, a partir de 1989, ao fim do sistema soviético e do modelo de desenvolvimento do qual havia sido portador, levaram o projeto do mercado comum para uma direção que não correspondia à sua visão original.

Delors, influenciado pelas teorias personalistas de Emmanuel Mounier que tendiam a conjugar cristianismo e socialismo, com as quais se identificava desde jovem, reunia em si um grande rigor moral individual e um forte compromisso com os aspectos sociais do desenvolvimento econômico. Sua primeira preocupação ao chegar à Comissão em janeiro de 1985 foi, portanto, acompanhar as propostas de aprofundamento do mercado interno, que surgiram como recurso para reativar a economia europeia, com programas em prol da coesão social interna. Na sua visão, isso era ainda mais necessário porque as Comunidades se preparavam para receber em seu meio três países que haviam se livrado de ditaduras militares recentemente (Grécia, Portugal e Espanha) e deveriam encarar a volta à democracia em um contexto econômico interno e internacional de grande crise e fragilidade.

Ao mesmo tempo, cinco dos 12 países das então Comunidades Europeias (Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Países Baixos) firmavam em

Schengen um acordo destinado a suprimir progressivamente os controles nas fronteiras comuns, a fim de instaurar um regime de livre circulação para todos os produtos nacionais dos Estados signatários dos demais Estados da CEE assim como de terceiros países.²² Delors detalhou o conteúdo técnico de seu projeto em um volumoso Livro Branco sobre a plena realização do mercado interno.²³ Simultaneamente, incumbiu um grupo de especialistas, encabeçado pelo eminente economista Tommaso Padoa-Schioppa, de avaliar as consequências do programa quanto à dotação de recursos, à estabilização financeira e à redistribuição de renda.

O Ato Único Europeu de 1987, a primeira grande modificação dos tratados comunitários, foi o resultado da coincidência entre as inovações econômicas propostas pelos industriais, as inovações técnicas antecipadas no Livro Branco de 1985, as preocupações manifestadas no grupo liderado por Padoa-Schioppa e, finalmente, o projeto de índole federal elaborado por Altiero Spinelli, no contexto do Parlamento Europeu.²⁴ Daí deriva seu nome; na verdade, o Ato tinha como objetivo reunir em um único documento modificações relativas ao funcionamento das Comunidades, uma ampliação de suas atribuições e medidas destinadas a facilitar o funcionamento do mercado interno.

“Completar o mercado” significava então, na visão de Delors, cuidar dos aspectos técnicos e sociais. No que se refere aos aspectos técnicos, tratava-se de eliminar aquelas barreiras que, após a supressão das cotas de importação e das tarifas, ainda constituíam um importante obstáculo à plena liberdade de trânsito de mercadorias. Essas barreiras eram a série de padrões existentes (por exemplo, os de higiene e segurança), de requisitos técnicos, de procedimentos administrativos e de exigências nacionais de natureza diversa nos campos técnico, fiscal e sanitário, usada pelos Estados, como vimos a propósito do acórdão *Cassis de Dijon*, para justificar as restrições à importação de produtos. Nessas questões, o Ato Único Europeu (AUE) previa (art. 100a) uma via de preferência, que consistia na possibilidade de aprovação das propostas através de um sistema de votação por maioria, que facilitaria a aprovação das medidas no Conselho e permitiria também a derrubada de veto de um grande país membro.²⁵ Essas medidas, assim como no caso da primeira instauração da união aduaneira, estabeleciam um limite para a concretização do mercado comum, o de 1º de janeiro de 1993 (“Objetivo 1992”).

Para completar o mercado único era necessário também estendê-lo aos setores que, embora citados nos tratados originais, ficavam sempre excluídos (em primeiro plano, os setores de serviços e de capitais). Isso não significava eliminar apenas as barreiras à livre circulação, mas aplicar as normas relativas à concorrência em áreas que sempre foram excluídas, e que desde o ponto de vista dos investidores privados representavam mercados de grande potencial lucrativo (principalmente, os serviços de interesse geral). Por fim,

23. Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council, COM(85)310 final, 14 June 1985. No jargão comunitário, os Livros Brancos da Comissão “são documentos que contêm propostas de ação comunitária em um campo específico. Às vezes são uma continuação dos Livros Verdes, cujo objetivo é iniciar um processo de consultas em escala europeia. Quando um Livro Branco é acolhido favoravelmente pelo Conselho, pode resultar, se for o caso, em um programa de ação da União no âmbito em questão”. Consulte o glossário da União Europeia, disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/white_paper_es.htm>.

24. Sobre o projeto Spinelli consulte OLIVI, Bino. *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Bolonha, Il Mulino, 1998 [1 ed.1993], pp. 238-232.

25. As votações no Conselho são realizadas por voto proporcional. Atualmente (2012), os Estados mais populosos têm entre 27 e 29 votos, os países de média dimensão entre 7 e 14 e os pequenos 3 ou 4 votos. Uma decisão que requeira aprovação por maioria deve reunir, para ser aprovada, pelo menos 255 votos sobre um total de 345. Disponível em <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/weighting_votes_council_it.htm>.

era necessário harmonizar algumas condições de desenvolvimento do mercado, isto é, fixar requisitos mínimos em termos de processos produtivos e de produtos, para evitar que a abertura desse margem a procedimentos competitivos orientados “à liquidação”. No caso dos produtos, por exemplo, as diretivas fixariam os requisitos que um bem deveria cumprir para poder transitar livremente pelo mercado comum, incumbindo as agências de padronização (o *Comité Européen de la Normalisation*, CEN, e as agências setoriais especializadas) da formulação das especificações técnicas dos produtos.

No que tange às medidas de caráter social, o AUE empenhou-se em integrar o objetivo, definido pelo Tratado da CEE, em linguagem ingênua, como “desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas no conjunto da Comunidade” (art. 2 CEE), ao propósito de reforçar a coesão econômica e social da Comunidade.²⁶ A geografia econômica da Europa distinguia-se claramente (para além de algumas exceções isoladas) entre uma dorsal rica, inovadora e dinâmica que, descia a partir da Grã-Bretanha, passando pela França de um lado e pelos Países Baixos e Alemanha de outro, e chegava à Itália Central e às áreas periféricas pobres do Mediterrâneo (Grécia, Portugal, grandes parcelas da Espanha e da Itália Meridional), somada à Irlanda. A essas últimas, uma vez concluída a reunificação da Alemanha, foram incorporados os cinco novos *Länder* orientais.²⁷ Dentro desse panorama geral, vimos surgir um crescente desequilíbrio entre as áreas urbanas e as áreas rurais, a deterioração do tecido social dessas últimas, afetadas pela redução dos serviços e pelo aumento do risco ambiental, decorrente do abandono dos cultivos. No setor industrial, como vimos, a Europa começava a experimentar o declínio de muitas áreas manufatureiras, cujas indústrias essenciais de desenvolvimento local (têxteis, estaleiros, siderúrgicas etc.) sofriam com a concorrência internacional e a obsolescência de suas instalações.

Receava-se que a abertura do mercado prejudicasse os esforços em favor do reequilíbrio das diferentes áreas europeias ou induzisse algumas delas a estimular um tipo de concorrência desleal, baseada na existência de normas nacionais menos rígidas, referentes à segurança ou à preservação do ambiente, por exemplo, que por isso mesmo seriam menos onerosas para os produtores.²⁸

Como agir, então? Delors apresentou um plano de intervenções abrangente (conhecido depois como o “primeiro pacote Delors”) que previa, principalmente, uma melhor distribuição dos recursos existentes, seu aumento e a introdução de novos métodos de planejamento plurianual. Essa importante reestruturação tinha por objetivo incorporar ao programa do mercado único uma série de medidas de acompanhamento, a fim de evitar que sua efetivação trouxesse prejuízo às regiões e aos grupos mais frágeis.

No que diz respeito ao primeiro ponto, houve uma limitação paulatina dos gastos da Política Agrícola Comum (PAC), que ainda representavam 60% dos gastos comunitários e, nas palavras do próprio presidente da Comissão,

26. Art.130a AUE: “A fim de promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade, esta desenvolverá e prosseguirá a sua ação no sentido de reforçar sua coesão econômica e social. A Comunidade se proporá, em especial, a reduzir as diferenças entre as suas diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas.”

27. Os dados sobre desigualdades regionais em 1985 foram extraídos de PADDOA-SCHIOPPA, Tommaso *et al.* *Eficacia, estabilidad y equidad: una estrategia para la evolución del sistema económico de la Comunidad Europea*, Madri, Alianza, 1987 [ed. orig.1987], p. 211-229.

28. SCHARPF, F.W. *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche dell'Unione Europea*, cit., pp. 87-121.

canalizavam nessa época 80% dos fundos para 20% das explorações mais ricas. Foram adotados dois princípios: o das contribuições diretas para os agricultores, que em pouco tempo substituiria o apoio aos preços para evitar os problemas por eles acarretados, e o alqueive de terras.²⁹

Por outro lado, decidiu-se reunir em uma única categoria de fundos (os Fundos Estruturais) três diferentes instrumentos que vinham se acumulando desde a origem dos tratados: o Fundo Social Europeu, solicitado pelos italianos no momento da criação das Comunidades; o Fundo Europeu de Orientação de Garantia Agrícola, seção “orientação”, que teve origem junto com a PAC, e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, que surgiu nos anos 1970 para ajudar as regiões comparativamente mais atrasadas em termos de desenvolvimento dos novos Estados membros.³⁰ Foi nesse mesmo período que o percentual do orçamento dedicado aos fundos deu um salto, passando de 9,1% em 1987 a 25% em 1992 (chegando a 37% em 1998) e que o tamanho dos próprios fundos em termos absolutos mais do que duplicou.

Os fundos tinham por objetivo ajudar as regiões mais atrasadas e as áreas industriais em declínio, lutar contra o desemprego prolongado, favorecer a inserção profissional dos jovens, a adaptação de estruturas e o desenvolvimento rural. Tanto a Comissão, como os Estados e os poderes locais participaram, através de complexos procedimentos de planejamento, atribuição e prestação de contas, da administração dos fundos. Isso produziu um importante efeito de socialização entre os funcionários públicos de diferentes categorias e escalões na Europa.

Para desestimular o *dumping* social e ambiental, foi aprovada uma série de diretivas objetivando a equiparação de algumas condições de produção referentes a essas áreas mediante imposição de padrões comuns. Foi esse o caso da diretiva 89/391/CEE de 12 de junho de 1989, voltada para a promoção da saúde e das estratégias de segurança nos locais de trabalho. O texto era dirigido aos empregadores públicos e particulares, sobre os quais recaía a obrigação de se adequarem às prescrições previstas nas disposições de implementação, e também às autoridades públicas dos Estados membros, nos níveis estabelecidos pelos distintos ordenamentos institucionais. Às autoridades, por sua vez, correspondia a função de transplantar cada diretiva ao ordenamento interno e controlar sua aplicação de modo que os envolvidos cumprissem as obrigações que lhes fossem atribuídas.³¹ A diretiva foi precedida por um intenso trabalho das agências e comitês de especialistas, deixando claro, por exemplo, os efeitos do ruído para a saúde humana, que serviria para a posterior definição de parâmetros de medição e dos limites a serem impostos às indústrias. A diretiva foi aplaudida tanto pelos trabalhadores dos países menos virtuosos, ansiosos por conquistar as garantias por ela oferecidas, como pelos empresários dos países mais virtuosos, que já vinham tendo que saldar os gastos desse tipo de medidas, encontrando-se, portanto, em situação de desvantagem no mercado europeu

29. DELORS, J. *op.cit.*, p. 242.

30. Em 1988, os Fundos Estruturais reuniram os três fundos mencionados em um único instrumento financeiro. A esses três fundos originais, uniu-se, em 1992, o Fundo de Coesão, destinado aos quatro países mais pobres: Grécia, Irlanda, Portugal e Espanha. Em 1993, o Fundo para a Pesca foi incorporado. Consulte David Allen, “Cohesion and the Structural Funds”, In: WALLACE, H. and WALLACE, W. *Policy-making in the European Union*, *cit.*, pp. 243-265.

31. O texto da diretiva original encontra-se disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1989:183:0001:0008:ES:PDF>>. A Agência Europeia para a Segurança e Saúde no Trabalho possui um sítio *web* que reúne toda a legislação europeia, comunitária e nacional, referente a esse setor; consulte <http://osha.europa.eu/>.

perante os países menos virtuosos. Isso permitiu a formação de uma coalizão de interesses que atravessava as coalizões clássicas, baseadas no pertencimento às respectivas classes sociais, oferecendo uma ferramenta para superar qualquer tentativa de bloqueio por parte de Estados menos virtuosos.³²

Além disso, o fato de haver um prazo estabelecido na diretiva, antes do qual os Estados seriam obrigados a incorporá-la em seu próprio ordenamento institucional fez com que até mesmo os governos que há muito tempo possuíam normas similares em nível nacional sem nunca as haver posto em prática, se vissem obrigados a “europeizar” cada setor respectivo. Assim, a Itália, por exemplo, depois de várias reclamações da Comissão por não ter implementado a diretiva nos devidos termos, adequou-se à norma como todos os demais países membros. Os governos que, ao se adequarem, tornaram-se alvo de críticas por parte de seus setores industriais puderam imputar a “Bruxelas” a responsabilidade pelos custos adicionais que, a partir de então, recairiam sobre suas costas.

Muito mais difícil é julgar as consequências das diretivas aprovadas em matéria de atribuições no setor de serviços públicos (telecomunicações, energia elétrica, transportes, entre outros), em relação aos quais os Estados sempre se permitiram uma grande liberdade de ação, apoiados, como vimos no caso da Itália no acórdão *Costa vs ENEL*, pelo Tribunal de Justiça.

Antes de mais nada, é mister pontuar que, em matéria de atribuições, a UE se manteve fiel ao princípio básico da primazia das exigências de interesse geral sobre a aplicação das regras do tratado. Não por acaso, o enunciado do Tratado de Roma (art. 90 CEE) que fixava essa regra crucial não sofreu nenhuma modificação em seu atual equivalente no Tratado de Lisboa (art. 106 TFUE). É esse o caso, muito particularmente, na crucial passagem que estabelece que:

As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse econômico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de fato, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União”.

O Tribunal também ressaltou, através de seus acórdãos das décadas de 1990 e de 2000, a necessidade de limitação da concorrência em prol do interesse geral, e admitiu a possibilidade de estabelecimento, para esse fim, de subvenções públicas que constituíssem exceções ao estipulado no Tratado. O Livro Branco da Comissão de 2004 reiterou que “o cumprimento efetivo de uma missão de interesse geral prevalece, em caso de tensão, sobre a aplicação das regras do Tratado”.³³

No entanto, o caráter programático do texto do artigo do tratado e a hegemonia de um pensamento econômico favorável à *deregulation* tornaram

32. Paul Pierson, “The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis”, In: SANDHOLTZ, W. and SWEET, A.S. (eds.), *European integration and supranational governance European integration and supranational governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 27-58, esp. pp.53-54. Vale lembrar que as diretivas nesse âmbito eram aquelas que não exigiam unanimidade para a sua aprovação.

33. Citado em BAUBY, Pierre. *L'européanisation des services publics*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2011, p. 169.

possível, a partir da diretiva 92/50/CEE, a aprovação de um extenso número de normas europeias em matéria de liberalização dos mercados de serviços públicos (por exemplo, em matéria de concessão dos serviços e de sua gestão).³⁴ Isso implicou a privatização de alguns “segmentos” desses serviços, em geral os mais rentáveis; o Tribunal, nesse caso, posicionou-se repetidas vezes a favor da Comissão e contra os frequentes recursos dos Estados.³⁵

Apesar do ativismo da Comissão e da dinâmica conferida ao processo de integração, graças à convergência dos esforços desta com a vontade da maioria de seus Estados membros de aprofundar a institucionalização das Comunidades depois de encerrada a Guerra Fria, Delors não hesitou em queixar-se mais de uma vez em público do “ceticismo difuso” que sua postura despertava em matéria de políticas sociais. Tal ceticismo resultou, em boa medida, no enfraquecimento do pilar social do projeto de Delors. Inúmeras atividades paralelas iniciadas por conta desse incentivo, não puderam alçar voo, entre elas as diferentes instâncias de diálogo social (similares às que reuniam empresários, sindicalistas e Estado nos *Plans de Modernisation* franceses, dos quais o próprio Delors havia participado) e a redação de um acordo sobre política social, que devido à resistência britânica não pode ser incorporado ao texto do Tratado de Maastricht e permaneceu como simples “protocolo”.

Quanto mais o mercado comum avançava, mais alarmantes se tornavam os alertas de Delors com relação ao que ainda estava por fazer e aos efeitos negativos do mercado único em termos de desigualdade social e desemprego. Especialmente no momento em que, em muitos lugares, começava-se a considerar o elevado desemprego como um elemento estrutural do capitalismo moderno, Delors proclamava ante o Parlamento, durante a apresentação de seu segundo pacote financeiro: “Consistently high unemployment, regardless of economic performance, is liable to marginalize more and more people, fanning the flame of tensions and undermining social solidarity”.³⁶

Essas preocupações estavam fadadas a serem reforçadas com a entrada em vigor do outro grande projeto europeu desse período: a União Econômica e Monetária.

A ideia de que o mercado comum devia ser acompanhado de uma moeda única era antiga, entretanto o impulso para sua concretização veio com a evolução do processo de integração. Particularmente, diante de diferenças importantes em matéria de regras relativas ao trabalho, ao sistema fiscal e a outros elementos que exerciam influência sobre a competitividade, percebeu-se que os países com custos mais elevados poderiam compensar suas desvantagens através da desvalorização da moeda, o que colocaria em xeque uma premissa importante para o bom funcionamento do mercado.

O problema agravou-se a partir do momento em que, com o abandono do sistema de Bretton Woods em 1971, o dólar e com ele as moedas europeias

34. *Ibidem*, especialmente pp. 61-74. Salvo indicação em contrário, as informações dessa seção foram extraídas do texto citado.

35. SCHMIDT, Susanne. “Commission activism: subsuming telecommunications and electricity under European competition law”, In: *Journal of European Public Policy*, vol. 5, n. 1, March 1998, pp. 169-184.

36. “Para além do desempenho econômico, a persistência de altos níveis de desemprego implica o risco da marginalização de cada vez mais pessoas, avivando o fogo das tensões e minando a solidariedade social.”; consulte, 1992: A pivotal year. Address by Jacques Delors, President of the Commission, to the European Parliament From the Single Act to Maastricht and beyond: the means to match our ambitions, Strasbourg, 12 February 1992, Communication from the Commission. COM (92) 2000 final, 11 February 1992, In: *Bulletin of the European Communities*, Supplement 1/92.

começaram a flutuar nos mercados cambiais. Os Estados Unidos, através de decisão unilateral, deixavam para trás um mundo no qual o dólar, como a libra esterlina no século XIX, garantia a estabilidade das relações financeiras e comerciais, considerada um bem público no qual valia a pena investir esforços e dinheiro.³⁷

A desordem cambial influenciava não apenas a estabilidade dos mercados (provocando aumentos artificiais da concorrência, especialmente no setor manufatureiro), mas também o regime de preços uniformes instaurado no âmbito da política agrícola comum. Nessa época surgiu um complicado sistema de tipos especiais de câmbio (*green exchange rates*), destinado a compensar as perdas e ganhos decorrentes da flutuação cambial.³⁸

Ficava claro que, num cenário de flutuações cambiais muito amplas, os governos com tradição de políticas restritivas, como o alemão, por exemplo, sofriam com o desequilíbrio de sua balança comercial por conta da valorização de sua moeda. A Itália, ao contrário, converteu seu déficit comercial com a Alemanha em superávit através de uma desvalorização radical da lira em 1976. Isso explica por que o chefe do governo alemão, Helmut Schmidt, conseguiu impor a participação no sistema monetário europeu a todos que temiam que a política anti-inflacionária do *Bundesbank* fosse diluída pelo influxo de liras e francos. Não há dúvidas de que o sistema monetário foi visto como “a victory of industry over monetary authorities”.³⁹

O que a Alemanha não aceitou foi assumir a atitude de *benign neglect* (“negligência benévola”), que consiste em utilizar o déficit de sua balança de pagamentos para injetar liquidez no sistema, como a Grã-Bretanha havia feito no sistema do padrão ouro anterior a 1914, e que os Estados Unidos voltaram a fazer no período de Bretton Woods.⁴⁰ Também não aceitou, no caso de chegar a alcançar o superávit, financiá-lo oferecendo facilidades aos países deficitários. A ancoragem entre as diferentes moedas europeias nasceu fortemente debilitada por essa ausência. Após uma primeira tentativa sem resultados de vincular as moedas europeias ao dólar, através de um mecanismo de flutuação acordado dentro de margens limitadas em relação ao dólar (um sistema denominado de “serpente no túnel”), foi criado em 1979 o Sistema Monetário Europeu (SME), dotado de um Fundo Monetário Europeu que socorreria as moedas em dificuldades.

O sistema tinha como finalidade preservar uma certa estabilidade na paridade cambial entre as moedas europeias, com referência a uma Unidade de Conta Europeia (UCE), originalmente pensada no âmbito da União Europeia de Pagamentos de 1950, que representava a média ponderada das moedas europeias e, por conseguinte, facilitava o cálculo das margens de flutuação ($\pm 2,25\%$) para todos os países, com exceção da Itália que, devido à sua elevada inflação, podia utilizar uma margem de 6% na flutuação de sua moeda.

De forma geral, como recorda Milward, no período transcorrido entre o Plano Werner e o Plano Delors, os europeus começaram a debater um ponto

37. Marcello De Cecco, “The European Monetary System and National Interests”, In: GUERRIERI, Paolo; and PADOAN, Pier Carlo (eds.). *The Political Economy of European Integration. States, Markets and Institutions*, Nova Iorque, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 85-99.

38. Foi preciso criar um complexo sistema de compensação dos prejuízos motivados por razões cambiais.

39. DE CECCO, M. *art. cit.*, p. 89.

40. *Ibidem*, p. 95.

que ainda hoje segue sendo atual: o que é mais importante, a disciplina ou o crescimento econômico? A ausência de um acordo sobre essa questão essencial impediu o avanço da elaboração de uma união monetária do tipo proposto por Werner em 1970.⁴¹

Com a perspectiva da livre circulação de capitais, que teria início em 1º de julho de 1990,⁴² o sistema europeu deparou-se com um verdadeiro dilema. O relatório de Padoa-Schioppa assim o descreveu: “[...] não é possível haver ao mesmo tempo livre comércio, ausência de restrições ao capital, tipos de câmbios fixos e políticas macroeconômicas independentes”⁴³. Há pouco tempo, as instituições comunitárias tinham conseguido criar um mercado único, mas era um mercado que não contava com nenhum mecanismo que permitisse a distribuição equânime dos lucros em matéria de eficácia e de apoio ao crescimento. Delineava-se, portanto, um mercado que, diferentemente daquele que havia caracterizado os países membros durante os primeiros 20 anos de integração, não se baseava em nenhum contrato social explícito ou implícito. A Comissão Delors, não sendo capaz de equilibrar as medidas de liberalização com as de coesão social, converteu-se, efetivamente, em porta-voz da utopia liberal do mercado dotado da capacidade de autorregulação, que não fez outra coisa além de favorecer os lucros das grandes empresas e dos grupos financeiros, gerando desigualdades sociais e regionais, e também o desemprego.

Em um momento de franca exaustão dos orçamentos estatais, submetidos à sobrecarga por futuros aumentos do gasto público,⁴⁴ a Comissão decidiu lançar um plano ambicioso para combater a raiz do problema. A solução foi a criação de uma União Econômica e Monetária (UEM), cujo desenvolvimento se daria em etapas sucessivas, com prazos e tarefas precisamente definidos, como havia ocorrido com os dois planos estratégicos das Comunidades, a união aduaneira e o mercado único.

No momento do lançamento do novo plano, do qual permaneceram de fora a Grã-Bretanha e a Dinamarca, foi o próprio dirigente do Banco da Inglaterra quem lembrou que, não contando com a possibilidade de recorrer à desvalorização, os únicos mecanismos de ajuste seriam a redução dos salários ou a demissão dos trabalhadores. Entretanto, o chefe do novo Instituto Monetário Europeu⁴⁵, Alexandre Lamfalussy, banqueiro e economista famoso, encarregado da preparação dos detalhes técnicos para a entrada em vigor do euro, chamou a atenção em um apêndice ao relatório Delors de 1989 sobre a UEM que “se o único instrumento macroeconômico global disponível no âmbito da Unidade Monetária Europeia fosse a política monetária comum implementada pelo sistema bancário central europeu”, o resultado “seria uma perspectiva sem atrativos”. Levando em conta as experiências sobre Estados federais das quais dispunha, Lamfalussy destacava que o único Estado em que havia um controle centralizado sobre o poder dos governos regionais para contrair dívidas por empréstimos

41. MILWARD, A. *et al.*, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory, 1945-1992*, Londres, Routledge, 1994 [1 ed. 1993], p. 23.

42. FAURI, F. *L'Italia e l'integrazione economica europea*, cit., pp. 142-181.

43. PADOA-SCHIOPPA, T. *et al.*, *op. cit.*, p. 47.

44. À exceção da Bélgica, dos Países Baixos e da Grã-Bretanha, todos os países experimentaram grandes aumentos do gasto público entre 1980 e meados dos anos 1990. Esse aumento foi particularmente alto na Itália; RODRIK, D. *op. cit.*, p. 50.

45. Instituição financeira transitória, criada em 1994 e composta pelos dirigentes dos bancos centrais para administrar a segunda fase da UEM.

era a Austrália. Ao mesmo tempo, o orçamento central dos Estados federais costumava ser coerente, tendo como regra geral a de que devia equivaler aos orçamentos somados dos países integrantes da federação. Isso permitia que os governos centrais se ocupassem das medidas de estabilização dos países que formaram a união em seu conjunto.⁴⁶

A UEM foi um dos pilares das discussões que levaram ao Tratado de Maastricht, firmado em 7 de fevereiro de 1992, com entrada em vigor, após um difícil processo de ratificação⁴⁷, em 1º de novembro de 1993.

Das três etapas da UEM, a primeira (entre 1990 e final de 1993) levou à liberalização dos capitais, acompanhada pela proibição a autoridades e empresas públicas de financiar seus déficits de maneira privilegiada com créditos dos bancos centrais ou das instituições financeiras públicas. A segunda etapa (1994-1999) concentrava-se na coordenação dos sistemas dos bancos centrais, na operação de um mecanismo de vigilância da Comissão sobre as finanças públicas dos Estados, instados a fazer esforços para conter o gasto público, e na aprovação de um grande número de regulamentações para a passagem à terceira etapa. Uma dessas regulamentações foi o pacto de estabilidade e crescimento de 1997, destinado a conduzir a delicada etapa de adoção do euro. A terceira e última etapa (cujo início, em janeiro de 1999, foi decidido uma vez firmado o Tratado) previa o controle dos países membros para que harmonizassem as condições que aplicavam em matéria de orçamento e de taxas de juros, de modo a tornar possível, sobre a base de um certo grau de homogeneidade financeira, a adoção de uma moeda comum.

Por fim, em 1998 receberam luz verde para adotar o euro como moeda única 11 Estados membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos e Portugal.⁴⁸ Enquanto isso, organizava-se o Banco Central Europeu, encarregado da condução da futura política monetária. O euro começava a circular em janeiro de 2001. Entre temores e esperanças, o direito de cunhar moeda, desde sempre um poder soberano, que figurava entre os mais zelosamente defendidos pelos Estados, era confiado à União Europeia.

2. A União Europeia e a mudança

Desde o seu surgimento, as Comunidades originais (Ceca, CEE e Euratom) nunca deixaram de sofrer mudanças, a começar pelo próprio nome que as identifica. Conhecidas até 1993 como “as Comunidades”, após a entrada em vigor do Tratado de Maastricht, converteram-se em Comunidades Europeias (primeiro pilar) e uma delas, a CEE, passou a chamar-se simplesmente CE (Comunidade Europeia). Ao estender, com o mesmo tratado, os âmbitos

46. European Parliament, Directorate General for Research, Working paper the coordination of national fiscal policies in the context of monetary union, In: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/econ/pdf/e6en_en.pdf; consulte também ANDERSON, P. *op. cit.*, pp. 32-33.

47. Caracterizado por um “não” no primeiro referendo dinamarquês (junho de 1992) e por um referendo francês em que os “sim” ganharam por uma estreita margem, apesar do envolvimento pessoal do presidente da República, François Mitterrand (setembro de 1992).

48. Nos anos seguintes somariam-se outros seis Estados: Chipre, Estônia, Grécia, Malta, Eslováquia, Eslovênia e, finalmente, a partir de janeiro de 2014, Letônia.

de concorrência europeia à política exterior e de segurança comum (segundo pilar) e à cooperação policial e jurídica em matéria penal (terceiro pilar), outro nome foi incorporado aos anteriores, o de União Europeia.⁴⁹

Ao contrário do que acontece nos sistemas políticos com uma longa trajetória histórica, nos quais normalmente prevalecem os impulsos de conservação e a mudança é vista, em princípio, como fonte de desordem, a UE caracteriza-se pela propensão à mudança e pela capacidade de metabolizá-la institucionalmente. Assim, a Europa pode atender as urgências surgidas no contexto internacional, os requerimentos provenientes da sociedade europeia (canalizados através dos próprios Estados ou de outras fontes de estímulos) e as necessidades internas do próprio sistema europeu.

As primeiras modificações realizadas atendiam a causas do último tipo mencionado; foram adotadas com o intuito de racionalizar o sistema de tomada de decisões. Foi esse o caso do tratado que instituiu um Conselho e uma Comissão únicos para as três Comunidades Europeias (já havia um Tribunal de Justiça e um Parlamento comuns), firmado em 1965 e que passou a vigorar em 1967.⁵⁰ Foi seguido por dois tratados que modificavam os procedimentos de preparação do orçamento e algumas disposições financeiras e, em 1976, pelo que instituiu o sufrágio universal para as eleições para o Parlamento Europeu, levado a efeito pela primeira vez nas eleições de 1979.

Após uma pausa de vários anos, firmou-se em 1986 o Ato Único Europeu, que entraria em vigor no ano seguinte. Era a primeira mudança significativa enfrentada pelas Comunidades. Efetivamente, o tratado não se limitava a introduzir as importantes medidas de liberalização do mercado sobre as quais já falamos na primeira parte do artigo, compendiadas na fórmula “objetivo 1992”, mas também instituiu mudanças relevantes no âmbito institucional e no âmbito das atribuições. No primeiro, as mudanças ocorreram principalmente na estrutura institucional das Comunidades e na institucionalização formal de modificações já adotadas. Esse era o sentido do reconhecimento oficial da existência do Conselho Europeu, uma cúpula de chefes de Estado e primeiros-ministros que havia começado a funcionar em meados dos anos 1970 e que agora vinha unir-se às instituições existentes, embora circunscrita às disposições iniciais e, por isso, mesmo não submetida à jurisprudência do Tribunal de Justiça. Outra modificação foi a criação do Tribunal de Primeira Instância (atualmente Tribunal Geral), cuja finalidade era agilizar as tarefas do Tribunal de Justiça.⁵¹ O tratado apresentava, também, modificações no sistema de tomada de decisões; por exemplo, introduzia o “procedimento de cooperação”, que aumentava os poderes do Parlamento na área legislativa, permitindo-lhe propor modificações aos projetos de lei (até então limitado à consulta, obrigatória em certos casos, mas não vinculante).

No âmbito das atribuições, o tratado estendia a competência da Comunidade a novos campos de ação: temas ambientais, pesquisa e

49. Para uma síntese dos tratados europeus aprovados ao longo dos anos, consulte NUGENT, Neill. *The government and politics of the European Union*, Basingstoke, Macmillan, 2010 [1 ed. 1991], pp. 51-87. A forma institucional nascida com o Tratado de Maastricht costuma ser representada através da metáfora de um templo grego sustentado por três pilares. O primeiro, denominado pilar comunitário, é regido com base nas instituições comunitárias e abrange, entre outros, o mercado comum, a união econômica e monetária, a PAC, os fundos estruturais e de coesão. O segundo e o terceiro baseiam-se na cooperação entre os governos.

50. O Conselho de Ministros se reunia segundo configurações distintas, em função do tema tratado. Por exemplo, o Conselho que realizou reuniões com maior frequência nos primeiros anos foi o dos ministros da Agricultura. A mesma modalidade segue imperando atualmente, mas o Conselho de Ministros leva hoje o nome de Conselho da União.

51. Assumia a tarefa de controlar a legalidade dos atos de direito comum em caso de recursos diretos, especialmente dos recursos de anulação, consulte NEGRO, Sandra. *Cooperación Espacial Comunitaria. La regulación jurídica del espacio: exploración y explotación*, Buenos Aires-Madri, Ediciones Ciudad Argentina, 1997, p. 251.

desenvolvimento, política regional (coesão econômica e social) e inclusive cooperação intergovernamental em matéria de política exterior.

O fim da Guerra Fria, a reunificação alemã e a exigência de aprofundamento do mercado único levaram os Estados membros a voltar a ajustar o texto entre 1991 e 1992. O resultado foi uma revisão substancial das formas e dos conteúdos das Comunidades: o Tratado de Maastricht, firmado em 1992 e vigente a partir de 1993. A União que nascia com o novo tratado era composta por três subsistemas. Um (o primeiro pilar) era uma extensão do sistema comunitário original, formado pela Ceca, pela CEE e pela Euratom. Foi reforçado pela ampliação de suas atribuições ao setor monetário que, como veremos, seriam cumpridas em etapas escalonadas ao longo de vários anos, tal como já havia sucedido com a união aduaneira e com o mercado único. Os outros dois pilares abrangiam os novos setores da cooperação intergovernamental. De um lado, consolidando uma prática introduzida pelo AUE, instituiu-se a cooperação em temas de política exterior e de segurança, suscetível de ampliação à área da defesa, em íntimo contato com o Tratado do Atlântico Norte e sua organização militar, a Otan. De outro, a cooperação intergovernamental dedicava-se a um novo tema, o da justiça e dos assuntos internos. Estava claro que em ambos os casos eram os desafios externos nas questões de segurança e de imigração que impulsionavam os Estados membros a formalizarem uma cooperação necessária para tornar mais eficazes suas respostas. O texto introduzia também o princípio de subsidiariedade, uma modalidade de divisão das respectivas concorrências em setores em que a UE e os Estados dividiam atribuições. O princípio invocado era, pode-se dizer, um Jano bifronte: o texto dizia, efetivamente, que a decisão sobre a divisão de competências teria como referência a natureza e extensão da ação prevista, com o propósito de estabelecer o nível de autoridade, comunitário, nacional ou local, a ser atribuído.

O Tratado introduziu muitas outras modificações, desde o princípio de cidadania até as normas de protocolo social, fazendo deste um texto complexo e pouco fluente e atrasando seu processo de ratificação.⁵² É preciso reconhecer como seu aspecto mais importante a capacidade de colocar sobre a mesa uma série ingente de questões relativas ao funcionamento e à finalidade da integração europeia, que nos anos subsequentes seriam metabolizadas com novas modificações, as aprovadas no Tratado de Amsterdã (1997), no Tratado de Nice (2001) e no Tratado de Lisboa (2009).⁵³

Os tratados não foram a única modalidade utilizada para introduzir modificações. As atribuições comunitárias foram aumentando com os anos através do uso do art. 235 do Tratado de Roma. Esse artigo, ao codificar a doutrina dos poderes implícitos, outorgava ao Conselho a possibilidade de votar por unanimidade, sob proposta da Comissão e contando com a opinião favorável do Parlamento, ampliações de competência

52. Sobre o funcionamento na prática do princípio de subsidiariedade, consulte MAGNETTE, Paul. *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2009 [1 ed. 2003], pp. 94-100.

53. Para uma breve resenha das modificações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, consulte NEGRO, Sandra. "De Maastricht a Lisboa: las innovaciones del nuevo tratado en la Unión Europea", In: AAVV, *Lecturas sobre integración regional y comercio internacional*, Buenos Aires, La Ley, 2012, pp. 441-469.

consideradas necessárias para alcançar, durante o curso das operações do mercado comum, alguns dos objetivos da Comunidade. O tratado não previa uma base legal específica.⁵⁴ Até os primeiros anos da década de 1970, o artigo citado foi utilizado com moderação. Nessa década, ao contrário, converteu-se no caminho ideal para uma importante ampliação das competências comunitárias. Assim, por exemplo, com seu apoio, teve início a cooperação original em temas de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, que convergiria no primeiro programa-marco (1984-1987). O mesmo ocorreu com as primeiras diretivas em matéria ambiental, com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (1975), e com os primeiros planos de ajuda alimentar a terceiros países.⁵⁵ Essas práticas, aprovadas por alguns como prova de fervor federalista, com os anos começaram a chamar a atenção de alguns juristas pela aparente falta de limites. Era uma derivação que não preocupava apenas os nacionalistas, mas também, mais seriamente, os partidários de uma integração sobre bases democráticas.⁵⁶

O Tribunal de Justiça, valendo-se de um princípio estabelecido pela Suprema Corte dos Estados Unidos (o princípio do paralelismo entre as competências internas e externas), também contribuiu com alguns acórdãos dos anos 1970 para ampliar os poderes da Comunidade, em todos os lugares em que julgou necessário para o eficaz exercício das competências atribuídas originalmente pelos tratados. Graças à aplicação desse princípio, especificamente, as Comunidades puderam assumir, nas áreas de sua competência (por exemplo, o comércio), a atribuição de negociar acordos com terceiros países, limitando assim, também nesse campo, o poder dos Estados membros.

Como já indicamos, o aumento de atribuições da Comunidade combinou-se ao longo dos anos, com respeito aos diferentes tratados, com contínuas modificações do aspecto institucional, com o surgimento de novas instituições, a ampliação dos poderes das já existentes e a mudança de suas regras de funcionamento. É importante lembrar que essas modificações incidiram sobre um sistema no qual não há uma divisão bem definida de poderes entre o Executivo e o Legislativo e não é possível estabelecer “uma relação inequívoca entre funções e instituições”⁵⁷. Vem daí a dificuldade em compreender a lógica que rege tais modificações, que ao longo dos anos vieram se sobrepondo sem um critério condutor aparente. Numa conjuntura tão ambígua, tornou-se ainda mais importante conservar alguns pontos firmes. Entre eles, é preciso lembrar que a Comissão, suposto poder “executivo” da UE, não somente detém exclusividade sobre o poder de iniciativa legislativa, como a nomeação de seus membros não parte da maioria política presente no Parlamento. Embora a partir do Tratado de Lisboa seja o Parlamento que “elege” formalmente seus integrantes, e inclusive mantém colóquios com os Comissários individualmente, a nomeação que precede

54. A mesma disposição subsiste ainda hoje, reunida no art. 352 TFUE.

55. CARVAJAL, José M. de Areilza. “El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea”, In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, a. 15, n. 45, Septiembre-Diciembre 1995, pp. 53-93.

56. WEILER, Joseph H. *The Constitution of Europe: “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 1997, p. 60 e pp. 82-83.

57. MAJONE, Giandomenico. “Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea”, In: *Stato e mercato*, vol. 67, n.1, aprile 2003, pp. 3-38, esp. p. 23.

a esse ato formal é um mecanismo complexo cujo papel central é desempenhado pelos governos, através do Conselho Europeu e do Conselho da União. Nesse, como em outros aspectos, destaca-se a dificuldade em traduzir institucionalmente a natureza espúria da União, fundada em Estados europeus e seus povos, em instituições e indivíduos.

Além disso, essa observação nos permite apresentar o outro dilema sobre a natureza da União, um sistema político que se equilibra entre o regime parlamentar e o presidencialista. Em 1979, quando um Parlamento foi eleito pela primeira vez mediante sufrágio universal, muitos observadores pensaram que o caminho para consolidação do caráter parlamentar do sistema europeu tinha finalmente sido aberto. Essa sensação foi reforçada com a ampliação do papel do Parlamento no processo legislativo, constantemente aprofundada nesses anos, a partir das modificações introduzidas pelo AUE. Hoje, para todos os efeitos, o Parlamento Europeu é um colegislador na maioria dos temas pertinentes à União, mas o reforço de seus poderes tem encontrado nos últimos anos um obstáculo muito forte nos parlamentos nacionais, temerosos de acabarem privados de seu próprio poder de representação, em favor de uma instituição desprovida dos poderes das assembleias eletivas no âmbito interno e que, por outro lado, não conta com um nível elevado de legitimação popular.⁵⁸ Além disso, algumas das novidades introduzidas em Lisboa parecem reforçar o caráter presidencialista da UE; por exemplo, a que se refere à presidência do Conselho Europeu. Cargo simbólico até 2009, exercido pelo presidente *pro tempore* do Conselho da União, renovado a cada seis meses, o de presidente do Conselho Europeu terminou assumindo a condição de representante da UE em nível internacional, uma função que, *mutatis mutandis*, poderia comparar-se à de chefe de Estado (Presidente da República ou monarca) nos regimes parlamentares europeus. Mas a limitada duração de seu mandato, dois anos e meio, renovável uma única vez, juntamente com sua escassa legitimação popular e a ambiguidade de suas relações com a presidência do Conselho da União (também rotativa) e com a Comissão, fazem do novo presidente, Herman von Rompuy, no momento do envio desses originais para a impressão, uma figura ainda frágil.

Na tentativa de oferecer uma definição da UE mais adequada à sua verdadeira natureza, alguns estudiosos a equipararam, primordialmente, a um sistema de governo misto, disposto, na clássica definição de Norberto Bobbio, a alcançar “uma justa distribuição do poder entre as diversas forças sociais, a fim de que uma não prevaiques sobre a outra” e a prevenir qualquer abuso de poder entre as instituições, num exercício de equilíbrio sempre renovado.⁵⁹ Nesse esquema, o Conselho poderia ser considerado a voz dos interesses dos Estados, o Parlamento o representante dos cidadãos, o Comitê Econômico e Social o porta-voz no âmbito trabalhista, o Comitê das Regiões

58. Sobre o potencial positivo do novo sistema de inter-relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais, consulte MANZELLA, Andrea. “La democracia parlamentaria europea”, In: *Puente@Europa*, vol. VII, n. especial, diciembre 2009, pp. 44-49.

59. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Diccionario de política*, Buenos Aires, siglo veintiuno editores, 2005 [ed. original 1976], pp. 712-718; a citação está na p. 718. Consulte também MAJONE, G. Majone, “Deficit democratico...”, *cit.*, p. 24.

o dos interesses locais e a Comissão o organismo responsável por equilibrar os impulsos encontrados, com a ajuda de uma visão europeia de conjunto. Isso explicaria o caráter espúrio das modificações institucionais e o esforço constante pela “abertura” da arquitetura institucional ao exterior. Isso não se deu apenas através da criação de novas instituições (por exemplo, o Comitê das Regiões criado em 1992) e de novos sistemas para incentivar a participação direta de grupos de cidadãos no processo europeu de tomada de decisões, mas também através da proliferação de agências autônomas que, embora participando das decisões regulatórias com suas opiniões e seus estudos, não integram formalmente a arquitetura institucional da UE.

Enfim, convém recordar que as tentativas de interpretar a União Europeia como um sistema político autônomo deparam-se com uma realidade já consolidada, que assiste às instituições comunitárias dividirem seu poder com as de caráter nacional e local, segundo critérios que não são fixos, mas que diferem segundo a natureza constitucional do país membro, e em função das políticas em vigor. Essa intensa interconexão entre os diferentes níveis de poder acentua-se particularmente nas políticas de coesão social e territorial, em relação às quais a Comissão se mostra atenta para envolver os poderes nacionais e locais desde as primeiras etapas de formulação de programas a esse respeito, e para conferir-lhes também funções importantes no campo de verificação da eficácia das políticas, sobre a base do princípio de responsabilidade.

3. A Europa e suas fronteiras

Ao falar de fronteiras, não nos referimos apenas às de caráter geográfico, mas também àquelas que criam um “dentro” e um “fora”, que estabelecem limites entre “espaços de sentido”, segundo a bela expressão de Zaki Laïdi.⁶⁰

Stefano Bartolini e Maurizio Ferrera, utilizando instrumentos analíticos livremente extraídos do pensamento de Stein Rokkan e de Albert Hirschman, identificam nessa capacidade o traço distintivo da UE. Bartolini, especificamente, publicou em 2005 um texto complexo no qual tentou aplicar à União Europeia a ideia de Rokkan da construção do Estado através de práticas de diferenciação do espaço nacional, segundo as dimensões militar-administrativa, econômica e cultural. No texto citado, o autor aborda Hirschman ao referir-se à UE como um “cenário político”, no qual os atores compartilham a consciência de encontrarem-se “constrangidos por uma *network* de interações mútuas” que tornam impossível ou inútil a opção de *exit*, pelo menos em alguns campos.⁶¹ Bartolini concentra sua atenção em três dinâmicas: formação de um centro (*centre formation*), construção do sistema (*system building*) e estruturação política (*political structuring*). Com

60. LAÏDI, Zaki (dir.).

Géopolitique sur sens, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

61. BARTOLINI, Stefano.

Restructuring Europe. Centre formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 27. Consulte também FERRERA, Maurizio. “European integration and national citizenship. Changing Boundries, New Structuring?”, In: *Comparative Political Studies*, vol. 36, n.6, August 2003, pp. 611-652.

a evolução dessas dinâmicas, um sistema originalmente orientado à formação de um mercado comum cedeu espaço, paulatinamente, a um cenário político cujas fronteiras internas foram trasladadas ao exterior, isto é, situadas entre o próprio sistema político e o resto do mundo. A união aduaneira e a criação do euro não são senão os dois exemplos mais impactantes desse *boundary building* (para fora). Por outro lado, tanto a política de concorrência como as tentativas de homogeneizar o mercado de trabalho (igualdade de remuneração para homens e mulheres, por exemplo), seriam mostras de *boundary removing* (para dentro).

A expansão territorial, acompanhada por uma centralização legal e uma interpenetração das estruturas burocráticas e institucionais locais, nacionais e comunitárias é, na visão de Bartolini, uma função chave da *centre formation*. Quais foram seus critérios de realização no âmbito da União, e quais suas etapas mais importantes?

Do ponto de vista econômico existem dimensões “ótimas” de um mercado, isto é, dimensões sobre as quais as vantagens decorrentes do maior tamanho não são suficientes para contrabalançar as desvantagens. No entanto, a coisa é muito diferente no terreno político. A dimensão de um sistema político não está sujeita a regras “naturais”, mas depende dos objetivos propostos pelo próprio sistema e de sua própria natureza. Por exemplo, Jean-Jacques Rousseau, cidadão de Genebra, era um partidário apaixonado dos pequenos Estados, a seu critério menos submetidos à razão de Estado, e mais aptos ao cultivo das virtudes cívicas de seus cidadãos.⁶² Ao contrário, James Madison, um dos patriarcas de um Estado imenso, divisava nas pequenas comunidades o perigo de que uma “facção” reduzida, ao alcançar a maioria, talvez por meio de manobras duvidosas e com candidatos indignos, conseguisse impor seus interesses particulares sobre o bem comum, sem que a presença de uma multiplicidade de grupos distintos pudesse neutralizar sua influência.⁶³ Enfim, Kant, em seu *Projeto para uma paz perpétua*, indicava que a dimensão adequada da confederação que, segundo sua visão, constituía o único caminho para pôr fim à luta hobbesiana entre Estados seria nada menos que a do mundo inteiro. Enquanto um único Estado permanecer excluído do *foedus pacificum* todos os demais estarão obrigados a manter forças armadas para prevenir a eventualidade de um ataque armado⁶⁴.

Se, conforme declara o documento fundador da Comunidade, o memorando Schuman de 1950, e reafirmam todos os preâmbulos dos tratados comunitários (inclusive o artigo 3º do Tratado de Lisboa⁶⁵), a finalidade das Comunidades é a paz, não haveria então, na visão kantiana, necessidade de estabelecer limites ao ingresso de membros, principalmente se, como deduz-se do texto do mesmo artigo, a paz a que a Europa aspira não é somente a passível de existência entre seus integrantes, mas a paz do mundo inteiro.⁶⁶

62. Sobre a problemática do Estado de dimensões reduzidas na filosofia política iluminista, consulte BAZZOLI, Maurizio. *Il piccolo stato nell'età moderna: studi su un concetto della politica internazionale tra XVI e XVIII secolo*, Milão, Jaca Book, 1990.

63. Trata-se do célebre artigo de James Madison (Publius), “El Federalista n. 10”, In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist* [1788]; o texto completo dessa obra, na edição Gideon de 1818, está disponível em <http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php?title=788>.

64. Immanuel Kant, *Sobre la paz perpetua*, Madri, Editorial Tecnos, 1998 [ed. orig. 1795].

65. Art.3.1. TUE: “A União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos”.

66. Art. 3.5. TUE: “Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas”.

No entanto, a esse afã universalista opõe-se uma aguda consciência por parte dos países europeus do caráter conflituoso de sua herança colonial.

De fato, o processo de ampliação envolveu países genericamente definidos como “europeus”, detendo-se na invisível barreira oriental que, segundo muitos, ainda separa os países de tradição democrática dos de tradição autoritária, sem chegar, em realidade, a separar o mundo de Emma Bovary do de Ana Karenina ou do de Raskolnikov. Essa dinâmica de expansão alcançou uma velocidade vertiginosa depois do final da Guerra Fria, em consonância com a fragmentação da União Soviética e de seu sistema. A Comissão Prodi, preocupada em conferir profundidade institucional, credibilidade política, viabilidade econômica e coesão social a uma comunidade comprometida com um processo de ampliação apaixonante mas extenuante, lançou em 2003 a ideia de uma política de vizinhança, orientada à imposição de limites à expansão territorial da União e, ao mesmo tempo, ao favorecimento de sua osmose com os territórios limítrofes. A ideia básica era estabelecer relações especiais com aquelas zonas, algumas euro-asiáticas, outras mediterrâneas e do Oriente Médio, que tinham sido excluídas das últimas ampliações da UE.⁶⁷ O Tratado de Lisboa reúne os conceitos sugeridos por Prodi no parágrafo em que prevê que “a União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação”.⁶⁸ Se hoje fala-se dos Balcãs e da Turquia como a próxima fronteira da Europa,⁶⁹ já não são tantos os que, como o partido radical transnacional, planejam ampliar a UE até abarcar Israel e a Palestina, como meio de resolver dentro de um marco de supranacionalidade o mais espinhoso dos problemas existentes na bacia do Mediterrâneo.

São muitos, ao contrário, os que ainda acreditam na possibilidade de estabelecerem-se relações igualitárias entre os Estados, sem que se lance mão da prepotência do poder militar ou econômico para obter benefícios. São muitos também os que acreditam que o uso da força para resolver questões entre os Estados é desfuncional e veem na UE um modelo de “potência civil”⁷⁰, empenhada na difusão de seu sistema de regionalismo por todo o mundo, e comprometida em conjugar democracia interna e mercado regional.

Não é possível resumir em simples categorias as ampliações protagonizadas pela União Europeia a partir da primeira e muito discutida de 1973, através da qual passaram a fazer parte das Comunidades Europeias três países: Grã-Bretanha, Irlanda e Dinamarca. Cada ampliação teve, com efeito, uma história própria, e cada um dos países “europeizou-se” segundo tempos e modalidades próprios. Radica-se aí a fortaleza e, em parte, também a fragilidade da União, respeitadora das diferenças nacionais e das culturas políticas que a integram. Os limites desse respeito encontram-se fixados no artigo 2º do TUE, cujo texto expressa:

67. Wider Europe-Neighborhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM (2003), 104 final, 11 March 2003; consulte DEVUYST, Y. *The European Union Transformed, Community Method and Institutional Evolution from the Schuman Plan to the Constitution for Europe*, Bruxelas, Peter Lang, 2006 [1 ed. 2002], pp. 191-195.

68. Artigo 8.1. TUE.

69. A Croácia entrará na UE em 2013 como 28º país membro.

70. TELÒ, Mario. *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

A União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres.

O respeito a esses valores é o principal requisito exigido não somente da UE, que pode ser chamada a responder por seu incumprimento, mas dos Estados que desejem entrar na UE,⁷¹ e de qualquer Estado que já faça parte da UE. Nesse último caso, um membro pode ser chamado a responder pela violação “grave e persistente” de qualquer um deles e castigado com a suspensão de determinados direitos, entre eles o de votar no Conselho (art. 7º TUE).

Seguramente a ampliação mais controvertida foi a que implicou a entrada da Grã-Bretanha. Não apenas por ter sido vetada duas vezes pelo general de Gaulle, mediante um estilo polêmico e pouco cerimonioso, em 1961 e 1967, mas também pela qualidade da participação desse país. A qualidade vincula-se tanto à tradicional desconfiança dos britânicos em relação a seus vizinhos continentais como a uma série de peculiaridades econômicas, sociais e políticas do país, baseadas em suas vicissitudes históricas. A Grã-Bretanha é, primeiramente, o país da Carta Magna e da Revolução Gloriosa, onde a antiga tradição dos direitos civis associou-se, a partir de 1688, à dos direitos políticos. O Parlamento, que com a ajuda de Guilherme de Orange destronou Jacob II, o último rei católico da Inglaterra, aprovou, no ano seguinte ao da revolta, uma *Bill of Rights* que impunha limites imprescindíveis ao soberano (impossibilidade de impor impostos, de abolir leis e de manter um exército permanente, entre outras) e instituiu outros direitos igualmente imprescindíveis ao Parlamento (por exemplo, a liberdade de expressão ante o Parlamento e a realização regular de eleições) que até os dias de hoje regulam a vida civil e política do país.

A Grã-Bretanha não é apenas a pátria de John Locke, mas também a de Adam Smith, cujos ensinamentos ganharam fama durante os debates promovidos pela escola de Manchester (John Bright e Richard Cobden) no início do século XIX. A partir da abolição das *Corn Laws* que até 1846 protegeram os produtores nacionais de cereais, a Grã-Bretanha viu afirmarem-se alguns fenômenos que só muito mais tarde se consolidariam na Europa Continental: o cercamento da terra produtiva, a urbanização e a industrialização. Como resultado, no momento do desenvolvimento das Comunidades Europeias os camponeses representavam menos de 5% da população ativa (enquanto ainda representavam entre 35% e 40% na Itália e entre 24% e 30% na França). Não é de se espantar, então, que a Grã-Bretanha, que não recebia dela benefício, tenha sido sempre contrária à PAC, e não tenha moderado suas críticas até que, sob as pressões e a explícita insistência de Margaret Thatcher (“*I want*

71. Em 1993, em vista das numerosas solicitações de adesão recebidas, o Conselho Europeu reunido em Copenhague definiu três critérios de admissão que, ao passarem a vigorar mediante a individualização de parâmetros concretos, deviam ser adotados como guia para a adesão de qualquer Estado. São eles: a presença de instituições estáveis capazes de garantir a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, o respeito pelas minorias e sua proteção; a existência de uma economia de mercado em funcionamento, com capacidade para suportar as pressões competitivas no interior da União; a capacidade de incorporar o *acquis communautaire*, vale dizer, cumprir as obrigações decorrentes da adesão, tanto em termos de capacidade de recepção das normas como de capacidade de adequação aos objetivos da União. Consulte o glossário da União Europeia disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/index_a_it.htm>.

my money back”, (“quero meu dinheiro de volta”), ficasse decidido que parte de suas contribuições ao orçamento comunitário lhe seria devolvida.

Do mesmo modo, também não se pode esquecer a importância da tradição imperial do país que com seus bancos, seus investimentos, sua frota e seu comércio protagonizou de forma indiscutível a globalização do final do século XIX. A Grã-Bretanha nunca escondeu que pretendia ter um horizonte de interesses mais amplo do que o de seus vizinhos europeus, nem que privilegiaria suas relações com os Estados Unidos e com a Commonwealth, acima das que a uniam à Europa Continental. Ao mesmo tempo, sua política exterior, sob a mão firme do *Foreign Office*, nunca se afastou da tradicional busca do equilíbrio de poder. Por isso é que Bevin, ao considerar ameaçadora a política de Stalin, preocupou-se em enfrentar a União Soviética contrabalançando sua presença na Europa com a dos Estados Unidos, e juntos fundaram o Tratado do Atlântico Norte, um pacto militar dos mais tradicionais.

Por que então a Grã-Bretanha, ou melhor, alguns de seus políticos, aproximaram-se das Comunidades já no início dos anos 1960, após terem tentado impedir sua formação? A resposta foi dada pelo próprio Harold Macmillan (1894-1986), primeiro-ministro de 1957 a 1963. Não é a guerra nuclear com a Rússia que me assusta, escreveu a um colaborador próximo em 1960, nem a tarifa externa comum. São os discursos sobre investimentos de capital norte-americano, sobre economias de escala e sistemas modernos de produção que circulam na Comunidade, que (do ponto de vista inglês) ameaçam retirar os países continentais de seu atraso, mantido pelo protecionismo, pelos preços altos e pela inflação. Era, portanto, a perspectiva de uma Europa moderna e eficiente, capaz de concorrer com a Grã-Bretanha, que atemorizava Macmillan. Já naquela época pensava em uma possível “infiltração” nas Comunidades a fim de diluir, a partir do seu interior, seu significado político e trabalhar pela sua redução a uma empresa comercial.⁷²

Por outro lado, é importante lembrar que, depois de terem se manifestado repetidas vezes contra o domínio exercido pela burocracia da Comissão Europeia, os britânicos encontraram um jeito de exercer grande influência sobre sua atuação. Não foi apenas o fato de, como lembrava Marjolin, a Comissão “ter deixado de falar francês” nos anos 1970. Nos anos 2000, ela passou por uma reforma interna, desferindo um duro golpe na cultura burocrática dominante, de matriz monnettiana, ao introduzir métodos de gestão característicos de uma empresa privada, apoiados na capacidade de gestão e não na competência nas matérias, e mais na indiferença dos funcionários do que em sua paixão. Até que ponto esse sistema é compatível com a administração de uma instituição pública destinada a promover “o interesse geral” (art. 17 TUE) vem a ser o tema de uma discussão que, embora limitada a um grupo reduzido de pessoas, parece não perder o vigor.

72. Trata-se do memorandum conhecido como “Joanna Southcott’s Box”, enviado por Macmillan a Bishop em 31 de julho de 1960; citado em SEBESTA, L. *Alleati competitivi, Origini e sviluppo della cooperazione spaziale fra Europa e Stati Uniti. 1957-1973*, Bari-Roma, Laterza, 2003, p. 116.

As ampliações efetivadas nos anos 1980 tinham um selo político: através delas foram incorporados a Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986, todos após o retorno à democracia. As comunidades ofereceram a esses países um quadro de estabilidade e credibilidade que lhes permitia empreender sua própria modernização econômica e democratização institucional. Os últimos dois países citados passaram a fazer parte do agrupamento europeu em um momento delicado, de mudança do *modus operandi* das Comunidades, coincidindo com a conclusão do sistema do Mercado Único (Objetivo 1992) e com a criação dos fundos estruturais. Os três novos Estados, com renda *per capita* muito inferior à média comunitária, foram grandes beneficiários desses fundos. O auge de suas economias foi facilitado não apenas pela expansão de seus mercados, para os quais a Grécia, por exemplo, não tem grande coisa para exportar, mas, principalmente, pela disponibilidade de capitais privados ocorrida com a liberalização de 1990: a mesma disponibilidade que 20 anos depois deixaria de joelhos seus respectivos orçamentos nacionais.

Uma ampliação inesperada e jubilosa, embora não isenta de ressentimento, foi a da República Democrática Alemã, absorvida pela República Federal da Alemanha em 1990, sob a forma de cinco novos *Länder*. O robustecimento geopolítico da República Federal não acompanhou seu grau de desenvolvimento econômico, ressentindo-se da necessidade de acudir uma economia estancada, como era a da ex-Alemanha Oriental. O processo de reunificação foi recebido com preocupação pela União Soviética e por alguns outros países europeus, principalmente a França. No entanto, muitos observadores viam no Tratado de Maastricht e nas regras de início de funcionamento da União Econômica e Monetária uma maneira de “conter” a Alemanha, e de contrabalançar sua preponderância econômica e demográfica na Europa.

A adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia (1995) constituiu o episódio de ampliação menos controvertido da história da UE. Esses membros da *European Free Trade Area* (EFTA), uma área de livre intercâmbio criada pela Grã-Bretanha como alternativa à CEE, já vinham se aproximando da Comunidade por meio de acordos de liberalização do comércio e planos de cooperação em temas de meio ambiente e de pesquisa e desenvolvimento desde os anos 1970. Em 1994, a EFTA e a UE criaram um Espaço Econômico Europeu, através do qual estendia-se o programa do Mercado Único à primeira, sem que seus integrantes pudessem tomar parte nas decisões. Uma vez alcançado esse ponto, tornou-se conveniente para os três países entrar diretamente na União, que por sua vez viu-se beneficiada pela presença de países com culturas de políticas públicas extremamente avançadas em matéria de educação científica (Finlândia),⁷³ em temas de *welfare* (Suécia)⁷⁴ e na prática do neutralismo (os três, embora a Suécia parcialmente).

Em 2004, ingressaram na União Europeia outros dez países: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, República

73. A Finlândia é famosa pelos excelentes resultados obtidos nas avaliações do Pisa (*Programme for International Student Assessment – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes*), um projeto lançado em 1997 pela Organização Europeia para a Cooperação e Desenvolvimento, para avaliar a cada três anos os sistemas educativos em todo o mundo com base no desempenho dos jovens em áreas-chave (leitura, matemática e ciências). Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/>>.

74. A Suécia é o país de gasto público mais elevado como percentual do produto interno bruto (68,8%), o que não parece impactar seu desempenho econômico; RODRIK, D. *Has globalization gone too far?*, cit., p. 50.

Tcheca e Hungria. Em 2007 houve também a entrada da Bulgária e da Romênia e, em 2013, a da Croácia. Persistia como pano de fundo a promessa do Conselho de Helsinki (1999) de considerar a Turquia candidata ao ingresso.

Esse *big bang* foi um desafio com características de uma autêntica revolução, dentro da UE e nos países que passaram a fazer parte dela e demonstrou a força de atração do modelo europeu, precisamente nos momentos em que as mudanças radicais em seu conteúdo, cujas origens tratamos de delinear na primeira parte deste artigo, amadureciam. Ao mesmo tempo, colocou à prova a solidez institucional e política da UE, socavada pelo drástico aumento do número de seus membros. Em sua condição de candidatos, os países finalmente aceitos comprometeram-se desde o início com uma densa rede de relações e programas que tinham por objeto sua transformação política (democratização) e econômica (liberalização).

O processo foi acelerado pela aprovação dos chamados critérios de Copenhague de 1993, sobre os requisitos necessários para que um Estado pudesse vir a fazer parte da UE. A elaboração de tais princípios atendia não apenas à exigência de tornar menos discricional a adesão de novos membros, mas também a de que os novos membros coincidisse em um modelo de democracia liberal.

Esses países teriam que transplantar para sua estrutura interna, em um intervalo muito curto, uma enorme massa de atos normativos que constituem o *acquis communautaire*, gerados pela UE e já metabolizados por seus membros ao longo de 50 anos de história. Em termos numéricos, estamos falando de 5.000 peças, registradas em nada menos do que 80.000 páginas de textos legais entre regulamentações, diretivas e outras disposições menores que então compunham a parte legal e administrativa do *acquis*.⁷⁵ A incorporação de um acervo normativo comum tão amplo e tão complexo foi facilitada pela entrada em vigor de acordos bilaterais de parceria e de programas de ajuda financeira para acompanhar a adesão.⁷⁶ Nas palavras de Liborio Mattina, “através das parcerias, a Comissão colocou em prática um mecanismo inédito de monitoramento, que lhe permitiu manter o controle dos temas com os quais os candidatos se comprometiam, desde sua formulação até sua execução”.

Quais foram os mecanismos dessa condicionalidade, isto é, da tentativa de influir no avanço da democracia através de pressões externas? A Comissão realizou intervenções muito amplas e detalhadas, relativas a âmbitos cruciais da soberania, como o sistema judiciário, os sistemas de segurança interna e os de controles fronteiriços. Em cada um desses âmbitos a UE defrontou-se com sensibilidades políticas diferentes e com culturas nacionais muito distintas. Em um dos âmbitos analisados por Mattina, o jurídico, a prioridade esteve voltada para medidas como a melhoria das infraestruturas e a harmonização legislativa, que não implicaram intervenção em temas essenciais do desenvolvimento político e civil do país, como a reforma da magistratura e que, por conseguinte, não suscitaram problemas políticos.⁷⁷

75. MATTINA, Liborio. “La riforma delle istituzioni”; In: Id. (a cura di), *La sfida dell’allargamento. L’Unione europea e la democratizzazione dell’Europa centro-orientale*, Bolonha, Il Mulino, 2004, p. 92.

76. Durante o período de 2000-2006 entraram em vigor três instrumentos financeiros específicos: o PHARE e o SAPARD para as medidas de reforma estrutural da agricultura, e o ISPA para o desenvolvimento infraestrutural em matéria de ambiente e transportes. Vale lembrar que junto a esses programas a UE desenvolveu outros, destinados a acompanhar a aproximação de países candidatos com requerimentos específicos, como Turquia e os Estados da região balcânica. No período de 2007-2013, os três instrumentos financeiros citados foram unificados no IPA, que abrange as áreas de *institution-building*, de cooperação transfronteiriça, desenvolvimento regional, recursos humanos e áreas rurais.

77. MATTINA, L. “La riforma delle istituzioni”; cit., p. 93 e p. 100. Para questões relacionadas à transformação desses países no âmbito jurídico, consulte também JUBERIAS, Carlos Flores. *De la Europa del este al este de Europa. Actas del IV Encuentro español de estudios sobre la Europa oriental*, Valencia, Universitat de València, 2006.

Ao mesmo tempo, as carências detectadas nesse campo em alguns dos países tiveram e ainda têm um efeito debilitador sobre a qualidade da democracia nesses países. O tema continua em aberto, o que impede uma valoração plenamente positiva das consequências da ampliação sobre a estabilização democrática desses países. A sábia conclusão de Mattina é que, de qualquer forma, a UE não teria podido intervir em áreas tão delicadas do pacto político e social interno que rege cada democracia; não somente por questões de oportunidade política, mas também porque numerosas experiências históricas demonstraram a impossibilidade de transformação de uma sociedade através da importação de ideias e instituições. Por isso, o autor citado, tenta resumir os resultados da condicionalidade ampliando sua análise a fim de alertar sobre os perigos de uma visão simplificada dos processos de democratização, que não considere a “disparidade frequentemente observada, nas novas democracias, entre os ‘procedimento’ e as ‘realizações’ das instituições democráticas, isto é, entre suas formas e seus conteúdos”⁷⁸.

A evolução da situação política de alguns desses países parece confirmar a importância de voltarmos nosso foco para os aspectos substantivos da passagem à democracia, levando-nos a considerar também o outro requisito exigido pela UE para abrir suas portas a novos membros: o econômico. O objetivo é identificar a presença de possíveis vínculos entre as dificuldades para a estabilização democrática e o modelo econômico vigente. Na falta de análises empíricas sobre esse aspecto que se encontrem em idiomas que me sejam acessíveis, resta-me apenas sugerir alguns temas de reflexão sobre o controvertido assunto da conversão dos países da Europa Centro-oriental ao liberalismo econômico, e sobre as possíveis consequências políticas de tal processo.

A passagem à economia de mercado, embora tenha seguido caminhos distintos segundo os diferentes países, foi marcada por algumas características comuns: especialmente pela privatização dos meios de produção e dos serviços, pelo desmantelamento das prestações sociais e pela abertura comercial. Tal abertura, mesmo acompanhada de ajudas financeiras significativas por parte da União Europeia⁷⁹ e por empréstimos do Banco Europeu de Investimentos e de outras instituições financeiras internacionais, caracterizou-se pelo grande protagonismo dos operadores econômicos e financeiros privados (numa primeira etapa, especialmente alemães)⁸⁰. Houve, em especial, intensos fluxos de investimento estrangeiro direto, em busca de rendimentos altos e seguros. Os baixos níveis salariais e as condições fiscais favoráveis garantiam margens elevadas de lucros, enquanto a perspectiva de ingresso na UE se convertia em um importante fator reassegurador da estabilidade nesses países. Muitos deles converteram-se em sedes de empresas multinacionais nos anos 1990 e tiveram excelentes resultados em termos de taxa de crescimento das exportações de produtos manufaturados e de alta tecnologia. No entanto, uma análise um

78. MATTINA, L. “Introduzione”, In: Id., *op. cit.*, pp. 11-35, especialmente p. 22.

79. Nessa circunstância falou-se de um tipo de Plano Marshall, mas o montante previsto, 75 bilhões de euros segundo estimativa da Comissão, era muito menor do que o do programa original.

80. A descrição a seguir foi extraída de KATTEL, Rainer. “Esos veinte años: integración y desintegración en Europa del Este”, In: *Puente@Europa*, vol., X, n.1, junio 2012, pp. 65-76; consulte também os trabalhos publicados no site da Universidade Tecnológica de Tallinn (Estônia), disponíveis em: <http://technologygovernance.eu/eng/the_core_faculty/working_papers/>.

pouco mais profunda da natureza dos processos produtivos, permite observar que a produção dos elos situados nesses países, apesar de incluída nas estatísticas como produtos de alto conteúdo tecnológico, correspondia frequentemente a componentes muito simples de artigos fabricados em outros países (por exemplo, as telas táteis dos *iphones*). Por essa e por outras razões, frequentemente a presença de multinacionais não levou a um derrame tecnológico em nível local. Ao passo que, à repentina liberalização dos preços e dos mercados correspondeu “uma acelerada desindustrialização e primarização das empresas industriais, ou inclusive a destruição de muitas empresas de sucesso”.⁸¹

Por outro lado, a abundante oferta de crédito por parte das instituições financeiras estrangeiras que havia satisfeito, a curto prazo, as necessidades dos consumidores e dos investidores locais, enfraqueceu, a longo prazo, sua situação patrimonial. Esses empréstimos, negociados com frequência em moeda estrangeira, ficaram submetidos aos riscos do mercado e, especialmente, à valorização da moeda em que haviam sido pactados.

Consequentemente, os países da Europa Central e Oriental experimentaram um forte crescimento das exportações, acompanhado todavia de um escasso incremento da produtividade. Por dependerem estreitamente da marcha da economia dos países que importavam seus produtos, viram-se afetados de quebra pelo surgimento da crise entre seus clientes, e responderam a isso com políticas de restrição do gasto público, que, por sua vez, estão levando, exatamente como acontece nos países do Oeste Europeu, a um aumento das desigualdades.

É significativo observar que o entusiasmo pró-europeu da opinião pública nos países da Europa Centro-oriental, muito vivo nos primeiros anos de democracia, foi se enfraquecendo à medida que as populações experimentavam as consequências desse modelo, e afirmava-se politicamente uma geração para a qual os direitos civis e políticos eram tidos como certos. Esse retrocesso da eurofilia traduziu-se em baixos percentuais de votantes nas primeiras eleições europeias das quais essas populações participaram, as de 2004 e 2009. As proporções de votantes foram especialmente baixas na Eslováquia (19,64% em 2009), na Lituânia (20,98% em 2009) e na Polônia (24,53% em 2009).⁸²

O “modelo europeu” ao qual esses países se submeteram é muito diferente daquele criado e vivenciado por seus vizinhos ocidentais quando do surgimento das Comunidades e durante seu primeiro desenvolvimento. A exigência de “moralização” do capitalismo, com sua adaptação às exigências sociais (de equidade, mas também de coesão e ordem), parece ter cedido espaço atualmente a seu oposto, a exigência de adaptação da sociedade aos requerimentos do capitalismo.

A sobrecarga experimentada pelos Estados, que os observadores mais sensíveis já haviam detectado desde os anos 1970, facilitou a tentativa de imposição de uma “utopia do mercado” que, no caso dos países da Europa Central e Oriental, viu-se legitimada pela desconfiança ideológica de muitos cidadãos

81. *Ibidem*, p. 70.

82. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)>.

83. CARR, Edward. *The twenty years' crisis, 1919–1939: an introduction to the study of international relations*, Londres, Macmillan, 1984 [1 ed 1939], pp. 226–227 [trad. ao espanhol: *La crisis de los veinte años (1919–1939), Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*, Madri, Ediciones de la Catarata, 2004].

no Estado, identificados com a política antiliberal dos regimes comunistas. Ao mesmo tempo, os valores igualitários que constituíam a base do que Carr chamou de a segunda tradição de emancipação europeia (a Revolução Bolchevique)⁸³ caíram no descrédito, em consequência dos péssimos resultados políticos e econômicos dos governos que os puseram em prática.

Portanto, essas sociedades, ao contrário das da Europa Ocidental nos anos 1950, chegaram à integração com uma postura ideológica muito forte em favor da liberalização; uma postura que foi muito útil para respaldar as transformações em curso na própria União Europeia, da qual algumas delas tornaram-se “melhores alunas”. Isso fez com que a integração experimentada até agora por essas sociedades fosse, em grande parte, diferente da primeira integração europeia, não apenas no que tange a seus mecanismos, mas, o que é muito mais importante, no que diz respeito a seu conteúdo real de emancipação.

§





As economias emergentes, o mergulho?*

Os principais países latino-americanos observam seu futuro agravar-se a olhos vistos. O Brasil passa por uma desaceleração intensa do seu crescimento, e por contestações sociais importantes em 2013. A Argentina também sofre com uma grande redução do seu crescimento e com sérios problemas de governança. O México, tão elogiado atualmente por instituições internacionais, revê seu crescimento, reduzindo-o, e permanece muito dependente da conjuntura norte-americana. A China, embora mantenha um nível de crescimento elevado, sente os efeitos negativos dessa desaceleração nas balanças comerciais do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e do Peru, que vêm se manifestando desde 2012. Esses efeitos negativos correm o risco de serem desastrosos num futuro próximo, se os preços das matérias-primas continuarem a baixar. As dificuldades que a China, encontra para passar de um regime de crescimento para outro, baseado na expansão do mercado interno, se traduzem por uma desaceleração do crescimento. Por isso, além do mito veiculado sobre “o estado de saúde” das economias emergentes, principalmente latino-americanas, a questão pertinente é saber se estas economias não se encontrariam no final de um ciclo de expansão iniciado nos anos 2000, e que poderia se manifestar por um retorno do “*stop and go*” ou, em outras palavras, “crescimento-mergulho”, que as caracterizava no passado.

Periferia versus centro. Essas caracterizações pertinentes há algumas décadas tornaram-se obsoletas com as mudanças recentes da economia mundial. Os países atores dessas transformações são a China, a Índia, o Brasil, a África do Sul, mas também na América Latina, o México, a Argentina, o Chile, a Colômbia e, na Ásia, Indonésia, Malásia, Cingapura, Coreia do Sul, Taiwan, e até mesmo a Tailândia e o Vietnã. São economias de rendas médias, na verdade elevadas para alguns deles, como Cingapura, Taiwan e Coreia do Sul, cujo crescimento e nível de renda média não dependem exclusivamente da exportação do petróleo, como no caso de vários países do Oriente Médio.

* Esse artigo é fruto de discussões realizadas durante o seminário Brics do FMSH. Ele foi apresentado em dois colóquios, no Rio de Janeiro e em Campinas, organizados pela Fondation Maison Science de l'Homme/FMSH e Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, assim como pela Unicamp em outubro e novembro de 2013.

Antes de tudo, examinaremos o significado da denominação “economias emergentes”. Em seguida, focalizaremos a nova divisão internacional do trabalho — que surge com a expansão dos países emergentes, o intenso crescimento e a industrialização rápida de vários países asiáticos —, o crescimento moderado da América Latina e a sua desindustrialização precoce, a evolução dos salários e das condições de trabalho, assim como a evolução da pobreza e o peso crescente das classes médias. Na conclusão, investigaremos sobre os possíveis futuros dessas economias.

Introdução: economias emergentes, o que esconde essa designação?

Entre as economias emergentes, nosso interesse se focará mais particularmente naqueles países designados pelo acrônimo Brics — Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul —, porque eles participam ativamente das mudanças da divisão internacional do trabalho há cerca de 20 anos. Sua contribuição para o crescimento mundial e para os países avançados é cada vez mais determinante. O peso econômico destes passa a ser considerável. Em 2012 o crescimento do PIB dos Brics foi equivalente ao PIB da Itália, sobretudo graças ao peso econômico conquistado pela China e pela Índia. Entretanto, embora tenham características comuns, esses países são muito diferentes entre si.

O que une esses países:

- 1) uma distribuição de renda muito desigual, desigualdades essas que se acentuam na China, na Rússia, na Índia e na África do Sul há mais de 20 anos, e que diminuíram um pouco há alguns anos na Rússia e no Brasil, permanecendo, ainda assim, bastante elevadas;
- 2) uma grande informalidade que não diz respeito apenas aos “trabalhadores autônomos”, mas também aos assalariados de pequenas empresas;
- 3) diferenças de produtividade do trabalho, particularmente acentuadas entre as empresas;
- 4) níveis de corrupção elevados e grande opacidade nas decisões governamentais.

Diferenças de salários e de produtividades acentuadas

Segundo um estudo da OCDE e da Cepal (2012) as diferenças salariais entre as microempresas (menos de 10 trabalhadores e tendo, em geral, um emprego informal), as pequenas (menos de 50), as médias (menos de 250) e as grandes empresas são muito maiores nos principais países da América Latina do que nos países avançados. O mesmo acontece em relação às diferenças de produtividade. A comparação de salários e das produtividades médias entre os países latino-americanos e os países avançados não tem muito sentido e pode se prestar a erro, sendo as dispersões em torno das médias respectivas muito diferentes. As grandes empresas, quase sempre transnacionais — cuja produção é destinada principalmente ao mercado interno —, têm níveis de produtividade que nem sempre são muito distantes daqueles alcançados por países avançados, o que está longe de ser o caso para as outras, sobretudo para as pequenas e microempresas nas quais se concentram os empregos informais. As grandes empresas estrangeiras ou nacionais de subcontratação, cuja produção é em especial destinada às exportações, possuem uma baixa taxa de produtividade na medida em que utilizam técnicas simples e uma quantidade considerável de empregados e trabalhadores pouco qualificados, em geral mal pagos e submetidos a condições de trabalho “não decentes”. Essas empresas encontram-se particularmente na Ásia, em países onde o capitalismo “selvagem” se manifesta quase sem resistência, como China, Bangladesh etc.

O que os diferencia:

- 1) a demografia: a China (1,4 bilhão de habitantes) e a Índia (1,1 bilhão) são muito povoadas, o Brasil (200 milhões), a Rússia (142 milhões) e a África do Sul (51 milhões) são menos;
- 2) a taxa de crescimento: permanece muito alta e relativamente regular na China nos anos 2000 (9% a 10% ao ano) e na Índia (8% a 9%), é mais fraca, mas conseqüente, no Brasil, (4%), e na Rússia (3 a 4%) e é ainda mais fraca na África do Sul (2% a 5%), com uma baixa mais ou menos acentuada em 2009;
- 3) as taxas de investimento: vão quase do simples na América Latina ao dobro na China, e, recentemente, na Coreia do Sul;
- 4) a especialização internacional: a China exporta principalmente produtos manufaturados e ocupa um lugar significativo nas exportações mundiais (12% destas). O Brasil hoje exporta cada vez mais produtos primários e não consegue aumentar o seu peso nas exportações mundiais (1,1%), senão de forma marginal. A Rússia e a África do Sul também exportam cada vez mais produtos primários e a Índia se especializa na exportação de serviços;
- 5) a situação de suas contas externas: as balanças comerciais da China, da Rússia e do Brasil apresentam saldo positivo, assim como o balanço das contas correntes, exceto no Brasil. Em compensação, os saldos da balança comercial e das contas correntes da Índia são negativos;
- 6) as infraestruturas: em desenvolvimento rápido na China, insuficientes na Índia e na América Latina;

- 7) as taxas de urbanização: média ou fracas na China e na Índia, muito altas na América Latina;
- 8) a violência: a taxa de homicídio é muito elevada na África do Sul, no Brasil e na Rússia. Na China e na Índia ela é mais fraca, porém apresenta crescimento.

Alguns países que muito recentemente pertenciam à periferia adquiriram, hoje, atributos do antigo centro e passaram a ter veleidades de dominação sobre os países menos avançados. Vários desses países têm ou tiveram até pouco tempo um nível de industrialização importante, quase sempre “truncado”, e exportam capitais tanto para os países menos quanto para os mais avançados. Os subimperialismos surgem com a ascensão em potencial dos países emergentes, como a China, o Brasil e outros.

1. Os países emergentes desequilibram o centro de gravidade do mundo e impõem uma nova divisão internacional do trabalho

1.1 Parcela crescente dos emergentes nos intercâmbios mundiais, caso da China

O desequilíbrio do centro de gravidade do mundo deve-se, sobretudo, aos países asiáticos, principalmente à China que contribuiu com 70% para o crescimento global das trocas internacionais de 2005 a 2010, segundo o Banco Mundial (2011).

A parcela das trocas Sul-Sul aumenta de maneira considerável, em especial por causa da explosão internacional da cadeia de valor, sobretudo entre países asiáticos. As importações Sul-Sul correspondiam a 23% de suas importações totais em 1990, e se elevaram a 45% em 2010. As trocas externas da China estão longe de serem concentradas e a Europa é seu principal cliente. As importações da China provenientes dos países asiáticos são constituídas de bens duráveis, de equipamentos sofisticados e de componentes com fins de montagem. Já aquelas provenientes da África e da América Latina são concentradas em matérias-primas, enquanto que as exportações da China recaem principalmente sobre os produtos manufaturados. Redescobrimos, dessa maneira, a antiga especialização internacional, fonte de relações de dominação, até mesmo de imperialismo: para uns as matérias-primas, para outros os produtos manufaturados.

As exportações da China ultrapassam em muito suas importações desde a sua entrada para a OMC em 2001. Do mesmo modo, as entradas líquidas de capitais são consideráveis. As reservas em divisas da China aumentam com grande rapidez e estão entre as mais importantes do mundo. Elas alcançaram US\$ 3,4 bilhões em março de 2013 e grande parte delas é investida em títulos do Tesouro americano. A China é, assim, credora dos Estados Unidos, o que lhe confere certo peso nas negociações internacionais.

“Oficina do mundo”, a China é exportadora de produtos industriais, dos quais a metade se constitui de atividades de montagem. A expansão extremamente rápida das exportações chinesas traduz, em parte, a explosão internacional da cadeia de valor. O exemplo da produção do Iphone 3G em 2009 é, a esse respeito, revelador: a participação do país no custo total do produto é somente de 3,6%, pois os diferentes componentes são produzidos no Japão e em outros países, e depois montados na China. Desde 2009 a China é a primeira exportadora de produtos manufaturados no mundo, ao passo que em 1985 ela se situava no 26º lugar. Seu peso nas trocas mundiais, de marginal (pouco menos de 1%) em 1978, passou para 12%. A estrutura das exportações da China assemelha-se, na verdade, àquela dos países avançados, mas grande parcela dos produtos exportados — quase metade — vem de fábricas de montagem. A outra parte vem de atividades que integram mais valor agregado. Nas primeiras, o valor agregado produzido no local é bem baixo, mas ligeiramente superior ao que se pode observar nas “*maquiladoras*” do México ao exportarem para os Estados Unidos e Canadá no âmbito do acordo de livre comércio que os une; nas segundas atividades observa-se um processo de retomada de alguns segmentos mais a montante. O valor agregado neste caso é, portanto, mais elevado e a contribuição para o crescimento econômico dessas atividades é mais importante do que as primeiras.

A retomada de alguns segmentos não se refere apenas a uma parte das atividades de exportação. Observa-se também, sobretudo nas atividades voltadas para o mercado interno. As multinacionais são ao mesmo tempo pressionadas a se associarem a um empresário local e a cederem grande parte de suas patentes, na verdade se deixando espoliar e aceitando que uma parte crescente dos *inputs* seja produzida preferencialmente no local, e não importada.

1.2 Retorno à predominância das exportações de matérias-primas para os emergentes latino-americanos

A partir dos anos 1940, talvez 1960, a estrutura das exportações evoluiu profundamente em alguns países latino-americanos (Brasil, Argentina, México etc.) e asiáticos (Coreia do Sul, Taiwan etc.) e se concentrou cada vez mais nos produtos manufaturados. Mas desde 2000 a parcela das exportações de produtos primários aumentou fortemente nos países latino-americanos. O que se chama primarização é precisamente esse retorno a uma estrutura das exportações que privilegia cada vez mais a exportação de produtos primários, em detrimento dos produtos industriais. Em vários países da América Latina, assim como na Rússia, essa parcela tornou-se considerável em 2012.

Primarização das exportações em alguns países (em porcentagem das exportações totais)

	Energia	Agroalimentar	Minerais	Total
Brasil	12.1	31.1	19	62.2
Argentina	7.5	52.3	2.7	62.5
Colômbia	63.9	13.1	0.9	77.8
Rússia	61	3.7	1.7	66.3

Fonte: Natixis

OBS: Notemos que a agroalimentar inclui, numa pequena parte, a indústria alimentar caracterizada por um valor agregado mais (Brasil) ou menos importante (Argentina).

A nova primarização oferece vantagens em termos de balança comercial com a alta dos preços das matérias-primas, principalmente devido à intensa demanda da China. Relaxa a pressão externa, o que tende a reduzir a vulnerabilidade dessas economias primarizadas enquanto a alta dos preços das matérias-primas se mantiver, o que não é mais o caso desde o fim de 2012. Da mesma forma, ela afrouxa a pressão fiscal, na medida em que essas exportações são fontes de impostos. A primarização é também, e sobretudo, a face oculta de uma desindustrialização importante. Os países asiáticos se industrializam, os países latino-americanos se “primarizam” e se desindustrializam. Os primeiros têm uma taxa de crescimento importante, os segundos uma taxa de crescimento modesto.

A China compra da África e da América Latina matérias-primas, quase sempre brutas, e exporta para eles produtos manufaturados, competindo com os produtos locais. A esta assimetria nas relações internacionais, se acrescenta outra. A China tem um peso enorme nas trocas da maioria dos países latino-americanos. Ela se tornou o principal cliente do Brasil, enquanto a América Latina pesa bem pouco para a China.

2. Os diferentes modelos de desenvolvimento na Ásia

As economias emergentes constituem um conjunto heterogêneo, tanto do ponto de vista de sua taxa de crescimento, quanto da sua mobilidade social. Com uma taxa de crescimento muito elevada — e apesar do agravamento das desigualdades tanto regionais e setoriais (urbana/rural) quanto entre as pessoas —, a probabilidade de conseguir sair da pobreza é grande. Esse foi o caso dos “dragões” (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e Hong Kong) e dos “tigres” asiáticos (Malásia, Tailândia e Indonésia), e é hoje o caso da China e da Índia. Ao contrário, em uma América Latina com uma taxa de crescimento mais modesta a probabilidade de sair da pobreza é mais reduzida.

2.1 China

Na China, o PIB por habitante calculado pela taxa de câmbio corrente foi multiplicado por pouco mais de 22 entre 1980 e 2011, passando de US\$ 220 em 1980 a US\$ 4.930 em 2011. Expresso em taxa de paridade do poder de compra (PPC), foi multiplicado por 33. A diminuição da pobreza, calculada de maneira absoluta, é impressionante (ver quadro abaixo). Todavia, o aumento muito rápido das desigualdades de renda impede parcialmente os efeitos positivos de uma forte taxa de crescimento sobre a redução da pobreza. Esta se mantém, entretanto, num ritmo mais reduzido. O agravamento das desigualdades é fonte de intensas frustrações e está na origem de muitas lutas sociais.

China: alguns números característicos

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2011
PNB <i>per capita</i> na taxa de câmbio corrente	220	280	330	530	930	1740	4930
PNB <i>per capita</i> , TPC	250	500	800	1480	2340	4090	8430
Taxa de pobreza (menos de US\$ 1,25 TPC/dia em %)	84	69	60	54	36	16	13
Taxa de pobreza (menos de US\$ 2 TPC/dia em %)	98	93	85	74	61	37	30

Fonte: Banco Mundial

A originalidade do modelo chinês reside na sua capacidade de associar a água e o fogo: o socialismo e o mercado. A China se caracteriza pela importância de seu setor público, submetido a uma modernização financiada por créditos a taxas de juros bem baixas, ao preço de praticar uma “repressão financeira” com o setor privado, devendo emprestar a este a taxas de juros elevadas. Ela se caracteriza também pela dimensão das subvenções concedidas às empresas públicas, pelos preços baixos dos fatores de produção, (trabalho, compra de matérias-primas e de energia) e, ainda, pelas facilidades consentidas para comprar empresas estrangeiras — com o objetivo de se apropriar das tecnologias mais recentes. Além disso, pratica uma política protecionista via a manutenção de uma taxa de câmbio depreciada, e a exclusão, *de facto*, das empresas estrangeiras nas licitações públicas. A originalidade desse modelo se baseia na articulação das forças sociais sob a égide do Partido Comunista, ao qual empresários dos setores públicos e privados em geral pertencem: um mundo de trabalho com suas diferenciações cada vez mais agudas entre campo e cidade, entre trabalhadores qualificados e não qualificados, entre trabalhadores residentes e trabalhadores ilegais (sem o “*Hukou*”), estes últimos denominados *mingongs*, que pouco se beneficiam das vantagens sociais. Além disso, a originalidade do modelo se constitui:

- 1) na capacidade do Estado central de manter o controle e a harmonia com os governos das províncias, impulsionando a descentralização econômica;
- 2) na concentração política;
- 3) no crescimento elevado, capaz de legitimar a continuidade do regime autoritário, apesar das desigualdades crescentes e do aumento da corrupção.

A intervenção maciça do Estado, a vulnerabilidade dos empresários privados e públicos, a corrupção, a superexploração dos trabalhadores, sobretudo dos “ilegais”, são particularidades desse modelo. Na verdade, estamos na presença de um duplo processo de acumulação primitiva: o primeiro, no sentido de Marx, com o afluxo de trabalhadores rurais pobres nas cidades, quase sem direitos, sendo este um processo prestes a um esgotamento; o segundo, mais complexo, com a espoliação dos poupadores devido às taxas de juros muito baixas, até mesmo negativas, e a concessão de crédito a taxas baixas para empresas selecionadas, públicas e privadas.

Para os economistas e políticos chineses, o regime não se baseia numa legitimidade ideológica, mas na sua eficácia. Lembram então a frase de Deng Xiao Ping: “Pouco importa se o gato é branco ou preto, desde que ele pegue os ratos”.

2.2 Índia

A Índia conhece um crescimento bastante fraco dos seus empregos na manufatura. Em 1993-94 esses empregos representavam 11% do conjunto dos empregos, e em 2004-05 somente 12,4%, ao passo que na Coreia do Sul, eles representavam 1,5% do conjunto dos empregos nos primórdios do seu crescimento rápido em 1960, e 27% em 1990. O crescimento na Índia não cria empregos manufatureiros, ou cria bem poucos, por duas razões: a primeira decorre da importância crescente das atividades de serviços, modernas e “arcaicas”, e do fraco êxodo da população rural para as cidades. A mão de obra que migra do campo se concentra em empregos informais “arcaicos”, principalmente comércio e serviços, enquanto o setor manufatureiro absorve poucos trabalhadores. Os empregos informais — onde se concentra a miséria — representam mais de 86% dos postos de trabalho em 2005. A segunda razão é que o setor industrial moderno é de grande intensidade capitalista. Portanto, não se observa, como na China, uma “passagem”, mesmo que limitada, por empresas intensivas em mão de obra.

O fraco crescimento da produtividade média do trabalho na Índia se explica, sobretudo, pelo peso muito importante dos empregos de sobrevivência, de baixo nível de produtividade. Diferentemente da Coreia do Sul, da China etc., a Índia salta a etapa dos empregos industriais e da indústria de maneira geral, o que parece um limite ao seu crescimento. A isso

se acrescentam a insuficiência das infraestruturas, a violência endêmica, a dimensão do analfabetismo, a extensão dos déficits geminados (orçamento e balança comercial), a modéstia ainda relativa dos investimentos estrangeiros diretos — apesar da liberalização rápida do mercado de capitais que os concerne (com exceção dos investimentos em carteira). Há, ainda, os riscos da “doença holandesa”, ligados à importância das transferências monetárias dos trabalhadores indianos imigrados. Tudo isso faz com que o intenso crescimento da Índia pareça problemático no futuro, salvo se ocorrerem mudanças de ordem estrutural. As duas Índias, uma moderna, centrada nos serviços e em alguns ramos da indústria (farmácia etc.), utilizando uma mão de obra altamente qualificada, e a outra arcaica, na qual se concentram a miséria e os empregos informais não qualificados, são na verdade apenas uma. As particularidades do regime de crescimento na Índia tornam extremamente difíceis a modernização e o crescimento durável. A ampliação das classes médias pode se constituir num fator capaz de dinamizar o crescimento a longo prazo?

3. Os modelos de desenvolvimento distintos na América Latina

Com exceção da Argentina, as taxas de crescimento dos principais países da América Latina foram mais elevadas nos anos 2000 do que nas décadas de 1980 e 1990. Mas essas taxas estão muito aquém das que se observam na Ásia.

Taxa de crescimento do PIB em três economias emergentes latino-americanas, 2001-2013

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Taxa de crescimento médio 2001-2013
Brasil	1.3	2.7	1.2	5.7	3.2	4	6.1	5.7	-0.7	7.5	2.7	0.9	2.3	3.6
Argentina	-4.4	-10.9	8.8	9	9.2	8.5	8.7	6.8	0.9	9	8.9	1.9	2.8	7.1
México	0.0	0.8	1.4	4.1	3.3	5.1	3.4	1.5	-6.1	5.5	3.9	3.9	3.1	2.5

Fonte: Banco Mundial e Cepal

3.1 Disparidades das situações econômicas

Os percursos econômicos da Argentina, do Brasil e do México desde o começo do milênio não são os mesmos. A Argentina conheceu um *boom* econômico de 2003 a 2011, com exceção de 2009: um excedente primário considerável do seu orçamento, uma balança comercial superavitária, uma balança de contas correntes positiva e diminuição de sua taxa de pobreza. Entretanto, a concentração da renda permaneceu elevada, e sua taxa de inflação, embora não reconhecida oficialmente, sofreu uma alta importante. Mesmo quando se observou uma retomada dos investimentos no setor industrial e um começo de substituição das importações, a economia permaneceu ainda fortemente primarizada. Desde 2012, a situação vem se depreciando com a desaceleração acentuada do crescimento, uma sensível

diminuição dos excedentes orçamentários e externos, inflação elevada, e uma gestão da economia não mais controlada, mas cada vez mais regulamentada.

Na mesma década, o Brasil manteve, em média, uma taxa de crescimento mais lenta do que a Argentina e os países asiáticos. Diferentemente do vizinho latino-americano, seu sistema de produção se modernizou um pouco nos anos 1990. Essa modernização foi, entretanto, insuficiente. Desde 2006, o saldo da balança comercial dos produtos industriais vem se tornando cada vez mais negativo, sobretudo no que diz respeito aos produtos de média e alta tecnologia. As reservas internacionais aumentam, ao mesmo tempo graças a um saldo positivo da balança comercial devido à expansão das exportações das matérias-primas, e, em grande parte, graças às entradas de capitais sob a forma de investimentos em carteira e de investimentos diretos desde os anos 1990. Entretanto, as saídas de capitais a título de pagamento dos dividendos, incidindo sobre os investimentos diretos e de carteira, aumentaram com grande rapidez, passando, segundo o Banco Central do Brasil, de US\$ 12,7 bilhões em 1990, para US\$ 57,9 bilhões em 2011. Por conseguinte, a vulnerabilidade externa do Brasil não desapareceu. Ela se manifestou pelo volume crescente dessas saídas de capitais e pela dependência do saldo da balança comercial aos preços das matérias-primas e aos volumes exportados.

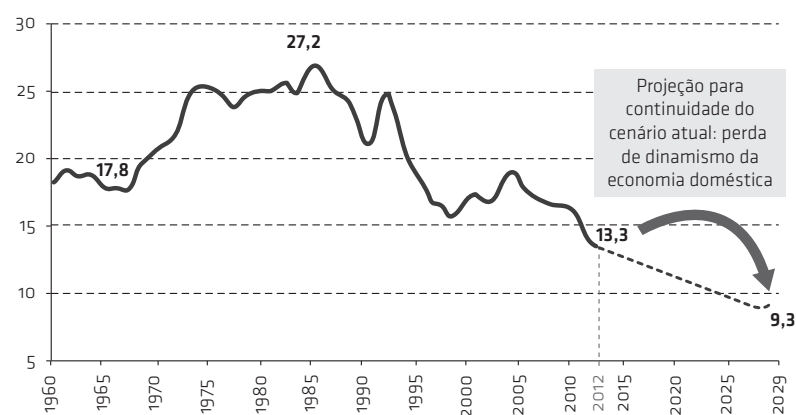
O México conheceu, na década, uma taxa de crescimento média relativamente medíocre. Isso se explica, em grande parte, pelo aumento da dependência, quase exclusiva, da conjuntura norte-americana. O México faz parte da América Latina e da América do Norte. Culturalmente é latino-americano e economicamente cada vez mais norte-americano, desde a assinatura do tratado de livre-comércio com os Estados Unidos e o Canadá. Cerca de quatro quintos do seu comércio exterior é dirigido para esses dois países, e o quinto restante é dividido entre a Ásia, a Europa, e as América Central e do Sul. A estrutura de suas exportações é composta cada vez de menos petróleo e de mais produtos industriais, dos quais mais da metade vem de indústrias de montagem (as “maquiladoras”). A pequena integração local gera pouquíssimo efeito dessas exportações sobre o PIB, tornando o México o único dos três grandes países a manter um elevado déficit de sua balança comercial, mais do que compensado por transferências de dinheiro dos imigrantes mexicanos para as famílias que permaneceram no México (as “remessas”). Estas alcançam um montante considerável, entre US\$ 22 bilhões e US\$ 25 bilhões por ano, conforme a conjuntura dos Estados Unidos, isto é, 2% a 2,5% do PIB mexicano, e são de, alguma maneira, uma “boia de salvação” para o país.

3.2 Uma desindustrialização precoce

O crescimento moderado durante um longo período é, quase sempre, acompanhado de uma desindustrialização, salvo quando o crescimento se acelera, como foi o caso da Argentina nos anos 2000.

Passado certo estágio de desenvolvimento é comum se constatar uma baixa relativa de parcela do setor industrial no PIB em benefício dos serviços, sem que isso se traduza necessariamente em desindustrialização. Este termo é, em geral, reservado a uma baixa absoluta do valor agregado da indústria, o que não se observa na Ásia. Na América Latina, esse fenômeno tende a intervir muito cedo, bem mais cedo do que nos países avançados, daí o recurso à noção de “desindustrialização precoce”. Ele se desenvolveu no Chile e na Argentina dos anos 1970 a 1990. Um processo de reindustrialização aconteceu, entretanto, nos anos 2000 na Argentina. A despeito dos bons resultados de alguns setores industriais, como o automobilístico e a aeronáutica (Brasil e México), a indústria petrolífera (Brasil) etc., a desindustrialização se desenvolveu nos anos 2000 nesses dois países. No México, a indústria voltada para o mercado interno foi atingida. O aumento da demanda interna não levou à expansão da produção industrial, mas ao sensível aumento das importações de produtos industriais, sendo que uma parte mais ou menos importante vem da China.

Brasil - Participação da Indústria de Transformação no PIB (em %)



Fonte: IBGE. Elaboração: DECOMTEC/FIESP e DEPECON/FIESP.

Vários fatores estão na origem desse processo de desindustrialização. Primeiro a tendência crônica a uma forte apreciação da taxa de câmbio que favorece as importações e age negativamente sobre o volume dos investimentos. Em segundo lugar, a fraqueza relativa da taxa de investimento (inferior a 20% do PIB para a maioria dos países latino-americanos, enquanto ela se situa em torno de 45% na China) e o crescimento insuficiente da produtividade do trabalho explicam, em grande parte, a deterioração da competitividade desses países. A isso se acrescentam o nível insuficiente das infraestruturas (energia, transporte etc) e os altos custos das transações devido ao peso burocrático, fonte de corrupção.

A perda de competitividade da América Latina em relação à Ásia

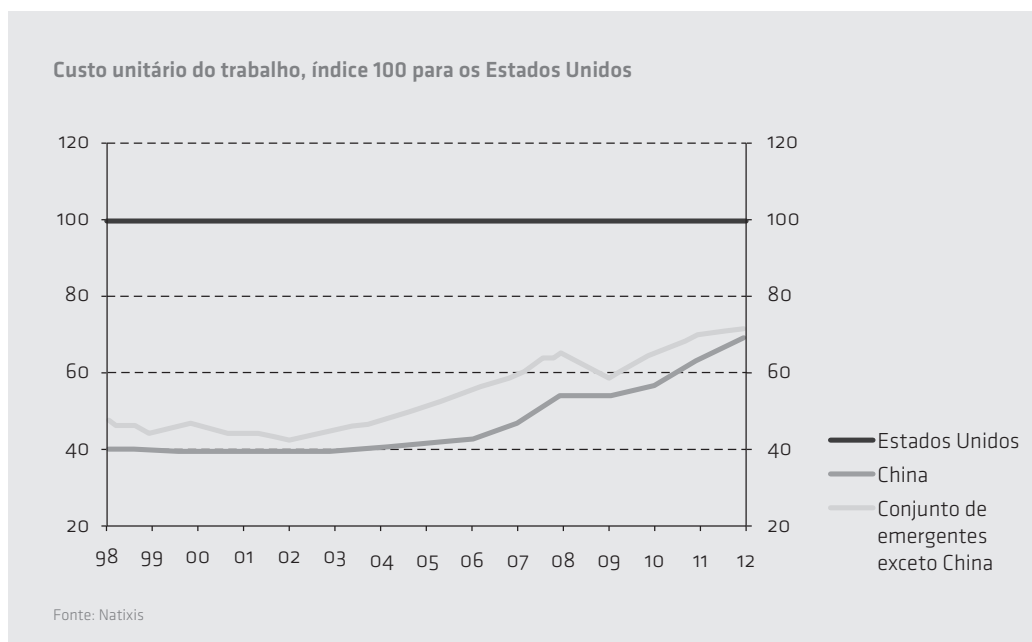
A competitividade se explica pela conjunção de três fatores: o nível e a evolução dos salários e da produtividade do trabalho, e a política da taxa de câmbio. Os três fatores, que são os determinantes do custo unitário do trabalho, atuam negativamente sobre a competitividade na América Latina.

Na América Latina, o nível dos salários é relativamente elevado se comparado aos dos principais países asiáticos (numa proporção de 7 para 1 em relação à China). O nível de produtividade do trabalho na indústria é mais elevado do que na China. Mais precisamente, quando se atribui o índice 100 para a produtividade média nos Estados Unidos em 2011, a produtividade do México seria de 25, a do Brasil de 22 e a da China somente de 10. As variações são importantes, mas assim como indicamos anteriormente, as dispersões em torno da média são mais elevadas nas economias emergentes do que nas economias avançadas, de tal maneira que alguns setores como a aeronáutica e a indústria automobilística são competitivos não apenas em relação aos países avançados, mas também em relação à China. Por fim, em geral a taxa de câmbio é fortemente apreciada na América Latina, exceto na Argentina nos anos 2000, enquanto na China é relativamente depreciada em relação ao dólar.

Os salários progrediram muito há alguns anos na China. Segundo a OIT (2012, p. 25), a taxa de crescimento médio anual dos salários foi de 13% entre 1997 e 2007 e de 11% entre 2008 e 2011, enquanto a da produtividade média foi de 9% e de 8,5% nos mesmos períodos. As desigualdades salariais aumentaram; os salários dos operários não qualificados — principalmente os salários dos migrantes “ilegais” (*mingongs*) — cresceram menos rápido do que as taxas de crescimento da economia. A reserva de mão de obra é limitada e a pressão no mercado de trabalho aumentou. Graças à circulação das informações permitidas pela internet, os migrantes “ilegais” podem mais facilmente se orientar onde as ofertas de trabalho são maiores e as remunerações mais “elevadas”.

A evolução dos salários nas economias emergentes latino-americanas também foi mais rápida do que a da produtividade do trabalho entre 2004 e 2011. Mas esta última cresce a um ritmo bem inferior ao dos países asiáticos (0,02% em média anual no período, no México, e 2,3% no Brasil). A taxa média de crescimento anual dos salários foi mais fraca do que na China: 0,3% no México, 3,1% no Brasil (OIT, p. 29). Enfim, a apreciação das moedas em relação ao dólar na maioria dos países latino-americanos, nos anos 2000 poderia se constituir numa desvantagem no comércio com a China.

O jogo entre esses três fatores — salários, produtividade e câmbio — na América Latina se traduz por uma alta relativa do custo unitário do trabalho em relação à China. Em suma, a alta recente dos salários na China, acima da produtividade, ainda não é capaz de neutralizar a vantagem em termos de custo unitário do trabalho em relação aos países latino-americanos e do conjunto dos países emergentes (ver gráfico), com exceção de alguns setores industriais.



Dessa constatação se poderia deduzir que a globalização é responsável pela desindustrialização na América Latina, mas então não se poderia compreender por que em outros lugares ela se acompanha de uma industrialização rápida. Na realidade, a globalização, como tal, não é responsável pela desindustrialização de uns e pela industrialização de outros, é a maneira de colocá-la em prática que difere. Na China, o Estado é onipresente. Na América Latina seu peso é bem mais fraco e suas intervenções na economia mais raras. Dirigismo de um lado, liberalismo relativo de outro explicam, ao mesmo tempo, a industrialização de uns e a desindustrialização de outros.

4. Da pobreza à classe média

Dos anos 1980 até 2000 o discurso dominante se fixou na extensão da pobreza e na necessidade de reduzi-la. Há alguns anos, com a redução da taxa de pobreza, o discurso mudou. As economias emergentes teriam se tornado países nos quais as classes médias dominam. O que realmente aconteceu? É o que vamos examinar.

4.1 A pobreza em baixa

A pobreza é analisada nos países em desenvolvimento de maneira absoluta, diferentemente dos países avançados, nos quais o enfoque se faz em termos relativos. Dois tipos de indicadores da pobreza absoluta são, em geral, utilizados:

os das instituições internacionais, em especial o Banco Mundial, e aqueles dos governos nacionais. O Banco Mundial considera indigentes (pobreza extrema) aqueles que têm uma renda inferior a US\$ 1,25 por dia de paridade do poder de compra, e pobres aqueles cuja renda não vai além de US\$ 2 por dia. A utilização da taxa de câmbio de paridade do poder de compra permite fazer comparações internacionais. No segundo tipo de indicadores são considerados indigentes (pobreza extrema) pelos governos nacionais os indivíduos (as famílias) que não conseguem obter no mercado uma quantidade de bens correspondentes a um mínimo de quilocalorias por dia, por causa de renda insuficiente. Quando sua renda permite a aquisição desses bens, mas não lhes permite um alojamento, o uso de transportes coletivos, nem se vestir de maneira satisfatória, os indivíduos (as famílias) são considerados pobres. Essa medição da pobreza, extrema ou não, torna difícil comparações internacionais, quando nada porque a composição da cesta básica de consumo difere de país a país, assim como os preços dos bens que as compõem. Os dados construídos sobre a pobreza pelos governos nacionais dão, em geral, avaliações da pobreza superiores às do Banco Mundial. É o que vamos ver.

Redução da pobreza segundo o Banco Mundial

**Pobreza extrema (em porcentagem da população):
menos de US\$ 1,25 de paridade de poder de compra por dia**

	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Argentina	9.8	4.6	2.7	1.9	2	0.9
Brasil	11.2	8.5	7.1	6	6.1	ND
Colômbia	19.6	12.7	8.8	11.3	9.7	8.2
México	ND	ND	ND	1.2	ND	0.7
China	ND	16.3	ND	13.1	11.8	ND
Índia	ND	41.6	ND	ND	ND	32.7

Fonte: The World Bank

**Pobreza total (em porcentagem da população):
menos de US\$ 2 de paridade de poder de compra por dia**

	2003	2005	2007	2008	2009	2010
Argentina	17.9	9.4	5.5	3.8	3.4	1.9
Brasil	20.6	16.6	13.2	11.3	10.8	ND
Colômbia	32.7	23.5	17.7	20.9	18.5	15.8
México	ND	ND	ND	5.2	ND	4.5
China	ND	36.9	ND	29.8	27.2	ND
Índia	ND	75.6	ND	ND	ND	68.8

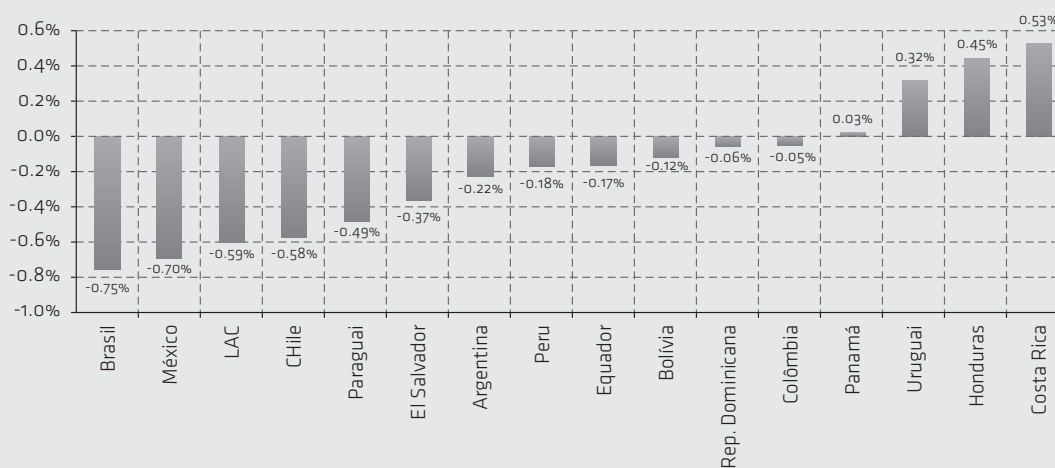
Fonte: Banco Mundial

Nos anos 2000 as pobreza extrema e moderada diminuíram na China e na América Latina mas não na Índia. Pode-se explicar essa redução pela conjunção de três fatores: (1) a taxa de crescimento — quanto mais elevada ela for, mais fácil de reduzir a pobreza; (2) o nível das desigualdades de rendas — quanto mais alto, mais difícil de reduzir a pobreza; (3) variação das desigualdades — quanto mais as desigualdades aumentam, mais difícil de reduzir a pobreza e vice-versa.

Coefficiente de Gini, curva de Lorentz e a evolução das desigualdades de rendas

O coeficiente de Gini é um indicador global de desigualdades que relaciona as porcentagens da população e as porcentagens da renda distribuída. Populações e rendas em porcentagens formam os dois lados de um quadrado. Se 5% da população recebe 5% da renda, 10% recebem 10% etc., os valores das ordenadas e das abscissas se situam na diagonal do quadrado. Este exprime uma igualdade perfeita. A distribuição das rendas é mais ou menos desigual segundo o país: 10% da população recebem, por exemplo, 5% das rendas, 20% recebem 9% etc. O cruzamento das ordenadas e das abscissas define uma linha curva chamada curva de Lorentz. Esta representa a distribuição pessoal das rendas. A superfície existente entre essa linha e a diagonal, transportada para a metade da superfície do quadrado, constitui um indicador das desigualdades chamado coeficiente de Gini. Quanto mais a curva de Lorentz se aproxima da diagonal, menor é a superfície ocupada entre essa curva e a diagonal, revelando um coeficiente de Gini menos elevado, e vice-versa.

Evolução das desigualdades de rendas do trabalho calculada pelo coeficiente de Gini 1995-2010



Fonte: Banco Mundial

Redução da pobreza segundo os dados nacionais

Na China nos anos 1950-70 o sistema social era pouco desigual, mas a taxa de pobreza era considerável. No fim dos anos 1970, com a decolagem do crescimento, as desigualdades aumentaram. Num primeiro momento, o crescimento elevado, assim como o baixo nível de desigualdades, permitiram uma rápida e importante redução da pobreza. Em um segundo momento, o aumento do nível das desigualdades, bem como sua permanência foram responsáveis por breçar a redução da pobreza e o efeito positivo do crescimento foi progressivamente freado pelo jogo das desigualdades.

A redução da pobreza na China é real e importante, inclusive na zona rural. Ela tende, entretanto, a desacelerar, enquanto se multiplica o número de bilionários em dólares: estes, segundo a revista Forbes, eram 69 em 2010 e passaram a ser 115 em 2012.

Pobreza: uma medida discutível

A pobreza é, sobretudo, concentrada na zona rural e por isso as desigualdades regionais são grandes. Deve-se, entretanto, considerar os dados com precaução por várias razões.

Os dados chineses sobre as cidades e o campo são contestáveis: os trabalhadores ilegais (*mingongs*) — entre 160 e 250 milhões em 2011, segundo diferentes estimativas —, são registrados nos vilarejos de onde são originários e não nas cidades onde trabalham, pois são “ilegais”. Como esses trabalhadores são em grande parte precários, não são contabilizados nas cidades em que residem, e isso tende a reduzir de forma artificial o nível da pobreza na zona urbana, enquanto incha artificialmente o nível de riqueza da zona rural.

É a renda monetária que os indivíduos têm ou não têm que define a pobreza. Essa definição não compreende muitos aspectos. O nível de monetarização é mais fraco no campo que na cidade, e parte da sobrevivência passa por atividades fora do mercado, como o autoconsumo e a solidariedade das famílias. Por isso, há uma superestimação da pobreza na zona rural. Por outro lado, essa definição exclui os fatores subjetivos, como o sentimento de exercer ou de não exercer seus deveres com a família. Definido como pobre, um indivíduo pode não se sentir pobre, ou inversamente, definido como não pobre esse mesmo indivíduo pode ter a impressão de ser pobre.

Depois de muitas revoltas dos camponeses e de operários superexplorados, com salários não pagos ou pagos com atraso, recusando as indignas condições de trabalho impostas, o governo chinês apostou na carta do apaziguamento temendo que essas “explosões de cólera” suscitassem formas organizacionais independentes, inaceitáveis pelo governo. Paralelamente o governo chinês facilitou a migração de trabalhadores chineses para vários países, com três objetivos: (1) relaxar, em algumas regiões, a pressão demográfica ligada à escassez das terras; (2) consolidar uma diáspora capaz de facilitar a vinda de outros migrantes; (2) consolidar a presença da China em vários países.

Na Índia, segundo os dados oficiais, a taxa de pobreza extrema teria sido reduzida em 20 pontos entre 1983 e 2005 e diria respeito a 27,5% da população. As causas dessa redução são as mesmas da China, pois a Índia conhece, desde os anos 1990, uma taxa de crescimento elevada e um aumento das desigualdades. Segundo o Banco Asiático de Desenvolvimento, a taxa de pobreza seria de 54,8% no fim dos anos 2000, mas segundo o Banco Mundial seria mais elevada: 68,8% em 2010. A pobreza está concentrada no setor rural, em especial em alguns estados situados no Norte e no Nordeste. Nas cidades ela atinge principalmente aqueles que têm um emprego informal de “estrita sobrevivência”. Enfim, a pobreza é distribuída de maneira desigual entre as castas e as religiões, o que constitui em si “uma bomba-relógio”, para retomar a expressão de Jaffrelot, em 2011. Portanto, na Índia a taxa de pobreza permanece muito importante, embora em leve decréscimo, e a soma de bilionários passou de 49 a 55 entre 2010 e 2012, segundo a Forbes.

Na América Latina, a pobreza também diminuiu. Como indicamos, os dados fornecidos pelos governos nacionais são superiores aos calculados pelo Banco Mundial. Segundo os dados nacionais, a pobreza extrema na Argentina teria passado de 14,9% da população em 2004 a 1,9% em 2011, e a pobreza de 32,9% a 5,7% no mesmo período. Depois de 2007, no entanto, os dados são menos confiáveis na medida em que a taxa de inflação é bem subestimada. No Brasil, a primeira teria passado de 13,2% a 6,1% e a segunda de 37,5% a 20,9%, entre 2001 e 2011. Por fim, no México a pobreza extrema permanece em nível elevado, com 12,6% em 2001 e 13,3% em 2010, e a pobreza diminui um pouco, de 39,1% para 36,3% no mesmo período (Cepal, 2012). O nível das desigualdades muito elevado, o crescimento tímido e a leve diminuição das desigualdades explicam, ao mesmo tempo, a diminuição da pobreza e sua modéstia no longo prazo quando o comparamos com os países asiáticos. O primeiro fator dificulta uma diminuição da pobreza, os dois outros fatores atuam positivamente, mas em menor grau. Todavia, as taxas de pobreza permanecem, em geral, mais fracas na América Latina que nos países emergentes asiáticos.

A diminuição das desigualdades e da pobreza não impede que o 1% mais rico da população tenha uma parte da renda aumentada, como se pode

observar nos países avançados ou na China. Para um mesmo coeficiente de Gini pode-se, de fato, ter diferentes curvas de Lorentz. A diminuição da pobreza é compatível com a multiplicação dos milionários e dos bilionários. Segundo Capgemini e Merrill Lynch Wealth Management, o número de milionários teria aumentado 7,5% no Brasil de 2010 a 2011, ou seja, mais que o PIB, e na América Latina, 4,4% de 2011 a 2012.

4.2 As classes médias

Menos pobres, mais classes médias. Esse é o discurso que tende a se impor hoje. Embora uma melhora dos níveis de vida tenha ocorrido, não significa que as classes médias tenham aumentado de maneira tão significativa.

As definições de classe média feitas por economistas consistem em estabelecer os patamares de renda mínima e máxima, em geral sem levar em conta as relações de produção, os modos de consumo, os estilos de vida e os valores partilhados. Se o nível fixado é relativamente próximo da linha de pobreza, a classe média tende a inchar com rapidez logo que a renda média aumenta. É o caso do Brasil, onde a classe média constituiria de 52% a 57% da população. Entretanto, como Marcio Pochmann (2012) mostra, 94% dos empregos criados entre 2004 e 2010 ofereciam menos de 1,5 salário mínimo. Como este último aumentou muito e diminuiu a distância que os separava da linha de pobreza, a maioria dos titulares desses empregos vêm assim, por definição, engrossar a categoria da classes média.

Os patamares a partir dos quais os indivíduos fazem parte da classe média variam segundo os economistas. Por exemplo, pertenceriam à classe média indivíduos cuja renda se situa: (1) entre 0,75% e 1,25 vezes a renda média de um país, ou de um conjunto de países; (2) entre o 3º e o 9º decil; (3) entre US\$ 3 e US\$ 13 por dia, à taxa de paridade de poder de compra, ou entre US\$ 10 e US\$ 50, até mesmo US\$ 100 por dia; (4) seja entre US\$ 10 por dia, e a renda correspondente ao 95º centil etc.

Obtêm-se resultados diferentes segundo o critério escolhido. Para citar um exemplo, a classe média no Brasil corresponderia, em 2007, a 24% da população se fosse tomada como critério a faixa próxima da renda média, e equivaleria a 67% da população se considerada a faixa de US\$ 3 a US\$ 13 (IADB, 2011). Segundo esse último critério, a classe média na China entre 1990 e 2005 teria passado de 175 milhões a 800 milhões de pessoas, e de 150 a 265 milhões na Índia. Se tomarmos, enfim, a faixa cuja renda fosse de US\$ 10 a US\$ 50 por dia, mais plausível, e considerando que 68% (dos quais 30,5% de pobres) dos latino-americanos têm renda inferior a US\$ 10 por dia, as classes médias e ricas representariam 32% da população.

Além do interesse que esses critérios podem apresentar para estudos de mercado, a discussão sobre a importância das classes médias não é anódina. Faz pouco tempo que o discurso político mudou: recorre-se menos à

necessidade de reduzir a pobreza, e insiste-se mais nas classes médias. Depois de se ter reduzido a pobreza, o aumento das classes médias pode então ser interpretado como um sinal de eficácia das políticas econômicas adotadas.

Conclusão: quais são os possíveis futuros?

Estariam as economias emergentes na véspera de graves dificuldades econômicas? A redução da taxa de crescimento e das exportações da China e da Índia, a desaceleração do crescimento e o retorno da pressão externa em muitos países latino-americanos seriam os primeiros sinais?

Na China, um conjunto de fatores desfavoráveis age em prol de uma desaceleração mais acentuada da atividade econômica, até mesmo de uma crise: (1) os mercados externos menos dinâmicos e as dificuldades de passar de uma especialização que se baseia na exportação de produtos de baixa intensidade tecnológica para exportações mais sofisticadas; (2) certa incapacidade de passar de um modelo de desenvolvimento a outro que se baseia mais na dinâmica do mercado interno, apesar da expansão da classe média; (3) investimentos muito elevados e o custo crescente das capacidades de produção ociosas; (4) as dificuldades crescentes de controlar os conflitos sociais, mantendo ao mesmo tempo a supremacia do Partido Comunista chinês; (5) certa opacidade nas decisões governamentais favorecendo a corrupção incontrolável.

As consequências de uma desaceleração da atividade econômica sobre os preços das matérias-primas e os volumes trocados já começam a se fazer sentir pelas economias emergentes latino-americanas e por muitas economias africanas. Se o crescimento da China devia cair muito (hipótese de “*hard landing*” feita por muitos economistas hoje), as consequências econômicas para esses países seriam ainda mais sérias. Se, ao contrário, a China e a Índia conseguirem controlar a mudança do regime de crescimento, atuando sobre o consumo interno, sobretudo o das classes médias, mais do que sobre o investimento e as exportações, suas taxas de crescimento não alcançariam provavelmente os mesmos níveis do passado e suas importações de bens de consumo duráveis aumentariam.

A América Latina tornou-se muito dependente das exportações de suas matérias-primas a preços e volumes muito elevados, e o México, das transferências de renda de seus trabalhadores emigrados para os Estados Unidos. Basta que a conjuntura mude na China para que reapareça a pressão externa, fator que alguns emergentes latino-americanos tinham conseguido flexibilizar ao se reprimarizarem. Basta uma desaceleração da atividade nos Estados Unidos para que as transferências de dinheiro se tornem mais raras no México — muitos imigrantes mexicanos ficam desempregados — e que o déficit de sua balança de contas correntes aumente. O

alívio da pressão externa dos anos 2000 pode, então, se transformar no seu contrário. A pressão externa pode agir novamente e conduzir, como no passado, a políticas chamadas de “*stop and go*” (depreciação da moeda, recessão, queda dos salários, aumento de empregos informais, retomada, reapreciação da moeda), todavia com certa incapacidade para desenvolver suficientemente as exportações industriais devido à desindustrialização sofrida nesses últimos anos.

As manifestações “inesperadas” reunindo jovens portadores de certas exigências como moralização da vida pública, maior esforço quanto às infraestruturas (educação, saúde, transporte) se multiplicaram no México em 2012 na véspera das eleições presidenciais, e no Brasil em junho de 2013. Além do mito veiculado pelos governos e as mídias sobre a capacidade desses países de vencer a pobreza, de se tornarem países de classe média, e serem os “Eldorados” para os investidores estrangeiros, essas manifestações são reveladoras do profundo mal-estar que atravessam essas sociedades em busca de mais inclusão.

§

Referências bibliográficas

- ASIAN DEVELOPMENT BANK: *Growing beyond the low-cost advantage*, 2012 Disponível em <www.adb.org>. Acesso em 09 nov. 2013.
- BERGÈRE M.C. *Chine, Le nouveau capitalisme d'Etat*, Paris : Ed. Fayard, 2013. 312 p.
- BRESSER PEREIRA L.C. *Mondialisation et compétition, pourquoi certaines économies émergentes réussissent et d'autres non*, Paris : La Découverte, 2009, 195 p.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). *Panorama social de America Latina* 2012. Disponível em www.eclac.org.
- FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP): “Custo Brasil” e taxa de câmbio na competitividade da indústria, 2013.
- FRENKEL R.; RAPETTI M. *La principal amenaza de America Latina en la próxima década: fragilidad externa o primarizacion?*, Working paper, Cedesp. 1-30, 2011.
- JAFFRELOT Y. *La pauvreté en Inde, une bombe à retardement*, Paris : CERISCOPE-Frontières, p. 1-7. 2012 Disponível em <<http://ceriscope.sciences-po.fr/pauvrete/content/part3/la-pauvrete-en-inde-une-bombe-a-retardement>>. Acesso em 09 nov. 2013.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT): *Informe mundial sobre salarios 2012/13*.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE) e COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (Cepal): *Latin American Economic Outlook*, 2013. Disponível em <www.eclac.org> ou <www.oecd.org>. Acesso em 09 nov. 2013.
- PALMA G. *Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms*, Cambridge, Working paper in Economics n° 1030, p.1-57, 2010. Disponível em <http://www.networkideas.org/featart/sep2010/Gabriel_Palma.pdf>. Acesso em 09 nov. 2013.
- POCHMANN, M. *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, São Paulo: Boitempo Editorial, 2012, 128 p.
- SALAMA, P. *Les économies émergentes latino-américaines, entre cigales et fourmis*, Paris, Armand Colin, collection U, 2012, 232 p.
- THE WORLD BANK, *World Development Indicators*, jul. 2012, Disponível em: <<http://pt.knoema.com/WBWDIGDF2012Jul/world-development-indicators-wdi-global-development-finance-gdf-july-2012>>. Acesso em 09 nov. 2013.



Remi Lenoir |

O Estado e seus pressupostos

A sociologia do Estado segundo Pierre Bourdieu

Conhecemos as reservas de Pierre Bourdieu quanto às noções que designam os coletivos, como, por exemplo, a família tradicional, que ele prefere chamar de casa,¹ as profissões² ou as instituições como a Igreja, que ele analisa em termos de campo.³ Mas suas reticências talvez nunca tenham sido fortes quanto a respeito do Estado, a ponto de não se permitir utilizar essa palavra por vários anos (mais de 20) em que, todavia, estudava seus componentes, e de ter reservado parte importante das publicações que lhe dedicou explicitamente — em especial no seu curso *Sobre o Estado*^{4*} e sua obra *A Nobreza do Estado*⁵ — aos fundamentos sociais da noção e da filosofia social, notadamente a concepção de poder que ela contém em si, sendo isso o que ele chama de “pensamento de Estado”, que talvez nunca tenha tanta força senão quando se aplica ao Estado;⁶ O “corte” — e não a rejeição — com a linguagem corrente não resulta de uma preocupação de higiene linguística, mas do que o trabalho científico, segundo Bourdieu, implica: uma verdadeira conversão de pensamento. Bourdieu costumava usar a fórmula de que a noção de Estado (o Estado tomou tal medida...) é uma “estenografia” para nomear o que ele chama de “campo burocrático”; é uma estenografia que designa a resultante de tudo o que se passa nesse campo. Por isso, “o trabalho do sociólogo, nesse caso particular [o do Estado], consiste, dizia ele, em tentar se reapropriar dessas categorias do pensamento de Estado, que o Estado produziu e inculcou em cada um de nós, que se produziram ao mesmo tempo que o Estado se produzia, e que aplicamos a todas as coisas, e em particular ao Estado para pensar o Estado, de maneira que o Estado permanece o impensado, o princípio impensado da maioria de nossos pensamentos, inclusive sobre o Estado.”⁷

1. BOURDIEU, Pierre.

Le bal des célibataires, Paris, Seuil, 2002.

2. BOURDIEU, Pierre. “La cause de la science”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 106-107, 1995, pp. 3-10.

3. BOURDIEU, Pierre. “La sainte famille. L'épiscopat français dans le champs du pouvoir.” *Actes de la recherche en sciences sociales*, 44-45, nov. 1982, pp. 2-53.

4.* O livro de Pierre Bourdieu, *Sobre o Estado*, é publicado em português pela Companhia das Letras, São Paulo, 2014, com tradução de Rosa Freire d'Aguiar. (N. E.). Neste texto, todas as referências do autor a *Curso* remetem a essa obra.

5. BOURDIEU, Pierre. *Sur l'État. Cours au Collège de France, 1989-1992*, Paris, Raisons d'Agir/Seuil, 2012, BOURDIEU, Pierre, *La noblesse d'État. Grandes Écoles et esprit de corps*, Paris, Minuit, 1989.

6. Cf. *Le sociologue devant l'État*, Association des sociologues de langue française, Paris, 27 set. 1º out. 1982, inédito.

7. BOURDIEU, Pierre. *Sur l'État, op. cit.*, p.173

279-290

>>

Sem voltar à gênese do Estado que ele esboça por alto no seu curso, detendo-se naqueles fundamentos que são mais pertinentes do ponto de vista de seu objeto — a formação de um campo de poder, em especial do poder no Estado,⁸ — pode ser oportuno lembrar os fundamentos elaborados ao longo de sua obra, ou seja, a publicação oral (seu *Curso*) e escrita (*La Noblesse d'État*) de seus trabalhos sobre o Estado datando de 1989, isto é, 30 anos após suas primeiras investigações sobre as estruturas sociais na Argélia, e 20 anos após suas primeiras pesquisas sobre as diferentes frações da classe dominante na França com a publicação, nesse meio tempo, desses dois livros a respeito da teoria sociológica: *L'esquisse d'une théorie de la pratique* (1972) e *Le sens pratique* (1980).

De fato, a problemática elaborada por Bourdieu em relação ao Estado se inscreve em continuidade com o conjunto de seus estudos, que se referem menos ao Estado do que à divisão do trabalho social de dominação e ao problema próprio da classe dominante, ao de sua divisão interna e ao sistema das diferenças entre as frações intelectuais e econômicas, assim como às formas mais ou menos instituídas de conciliação de seus interesses específicos. Estes últimos correspondem às duas espécies de capital, capital cultural e capital econômico, que funcionam como outras tantas condições necessárias para participar do campo do poder, e que têm cada um suas leis de acumulação, de gestão e de transmissão. Sobre isso, ele costumava alertar contra o emprego da noção de “classe dominante”, pois ela participava da representação realista e unitária do poder, e se referia a esse respeito à tríade duméziliana, bem traduzida pelos três conceitos do simbolismo medieval da sociedade, *bellatores*, *oratores*, *laboratores*: em todas as sociedades, e *a fortiori* nas sociedades diferenciadas, os detentores de diferentes formas de poder (ou de espécies de capital) estão em luta.

Assim, o objeto de trabalho de Bourdieu sobre o Estado se baseia menos “naqueles que governam”, na população dos que “detêm” o poder, este costumando ser definido como uma substância que se possui, do que nas estruturas das relações que dividem e unificam ao mesmo tempo o campo do poder. Daí as análises múltiplas e minuciosas que Bourdieu faz dos mecanismos que conduzem às posições neste último, principalmente a socialização familiar e a passagem pelas grandes escolas,^{9**} cuja estrutura é homóloga àquela do espaço das posições dominantes (*La Noblesse d'État* tem como subtítulo *Grandes Écoles et esprit de corps*). Donde também, e de modo inseparável, a análise das lutas incessantes pelo reconhecimento do valor e da legitimidade das espécies de capital no campo do poder — “as guerras de palácio” — (um dos capítulos de *Homo academicus* se intitula “*Espèces de capital et formes de pouvoir*”).

A noção de legitimidade em Bourdieu é, não raro, associada às de dominação, de violência, ou de capital simbólicos. Ela remete à concepção da ordem social tal como Bourdieu a elaborou e desenvolveu, desde seus primeiros trabalhos, e que encontrou sua forma mais acabada em *Le sens pratique* e *Les*

8. Cf. LENOIR, Remi. “L'État selon Bourdieu”, *Sociétés contemporaines*, 87, 2012, pp. 123-124.

9.** As Grandes Escolas são as que formam a elite francesa. Para ingressar nessas escolas é preciso passar pelos cursos preparatórios, submeter-se a rigorosa prova de seleção. Seus alunos são os que têm mais facilidade de acesso à função pública, daí a expressão de Bourdieu, usada neste texto, de “nobreza de escola”. (N. T.)

méditations pascaliennes a respeito do conhecimento prático e que ele chama de *doxa*, ou melhor, de relação dóxica com o mundo tal como é constituída, adesão pré-reflexiva e incondicional. Outra noção que a análise de Bourdieu sobre o Estado pressupõe é a de delegação, que ele apresentou no começo dos anos 1980: “É porque o representante existe, porque ele *representa* (reação simbólica), que o grupo representado, simbolizado, existe e que ele faz existir de volta seu representante como representante de um grupo”,¹⁰ pois o grupo não existe como tal, a não ser “se for dotado de um órgão de representação”.¹¹ Problemáticas da relação dóxica com o mundo¹² e do que Bourdieu intitulará “o mistério do ministério” (ministério como exercício por uma pessoa de um poder que não é o seu) têm um ponto em comum a respeito da ordem social cujos mecanismos são, segundo Bourdieu, infraconscientes dos grupos cuja formação resulta menos de uma “conscientização” por parte dos que pertencem ao grupo do que daquilo que ele chama de “crença”¹³ — sendo esta constitutiva mais do jogo que as pessoas jogam do que do grupo —, essa forma de adesão imediata, quase corporal à ordem social: assim são rejeitados o primado e a prioridade da consciência, mas é socialmente fundada a primazia das disposições incorporadas, dos esquemas práticos, pois as “formas e graus” da consciência são segundas, já que longe de serem conhecidos, são eles próprios efeito de determinações sociais.¹⁴

Estruturas sociais e estruturas mentais

O interesse de Bourdieu pelo Estado se prende à pergunta que ele não deixou de se fazer e que é o próprio fundamento da sociologia: o que é uma ordem social? Pergunta tipicamente durkheimiana, esta do grupo e do coletivo. Mas à questão tipicamente positivista da “consistência” do grupo e do que o distingue de um conjunto de indivíduos, Bourdieu substitui a pergunta sobre as diferentes formas pelas quais o social se institui. De fato, o que Bourdieu presume ser conhecido, porque fala disso em outros lugares, mas que é, todavia, fundamental na sua análise das funções do Estado, é a correspondência entre as estruturas cognitivas ou mentais e as estruturas sociais. Essa relação que Durkheim apresentara em seus trabalhos com Marcel Mauss sobre a religião,¹⁵ num artigo capital que Bourdieu cita inúmeras vezes, e do qual resulta em grande parte *Les structures élémentaires de la vie religieuse*, permite a Bourdieu definir o que ele entende por ordem social e, assim, “ordem pública”, da qual o Estado é o avalista, já que detém o monopólio dos instrumentos para mantê-la. Essa concepção da ordem social dá conta de um fenômeno sobre o qual os filósofos europeus do século XVI ao século XVIII, como Locke, Rousseau e sobretudo Hume, muito se interrogaram: por que as pessoas obedecem e se submetem tão facilmente à

10. BOURDIEU, Pierre. “La délegation et le fétichisme politique”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, jun. 1984, pp. 49-55, reed. em BOURDIEU, Pierre., *Langage et pouvoir politique*, Paris, Seuil, 2001, p. 260 (grifo de Bourdieu).

11. Ibid, p. 252.

12. BOURDIEU, Pierre. *Cours sur l'État*, op.cit., e Bourdieu P., “Le mystère du ministère”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140, dez. 2001, pp. 7-11.

13. BOURDIEU, Pierre. “La hantise du chômage chez l'ouvrier algérien. Prolétariat et système colonial”, *Sociologie du travail*, 4, 1962, pp. 313-331 e, mais genericamente, *Le sens pratique*, Paris, Seuil, 1980, pp. 111-129.

14. BOURDIEU, Pierre. *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Paris, Seuil, 2000, [1972] e “Avenir de classe et causalité du probable”, *Revue française de sociologie*, jan- março 1974, pp. 3-42.

15. DURKHEIM, Emile e MAUSS, Marcel. “De quelques formes primitives de classification”, *L'Année sociologique*, VI, (1901-1902), p. 1-72, reedição em DURKHEIM, Emile E., *Journal sociologique*, Paris, Puf, pp. 395-461.

dominação, seja política, escolar, sexual...? A resposta que Bourdieu dá a essa pergunta permite compreender melhor o que ele entende por legitimidade e autoridade, mas também por dominação e violência simbólicas, assim como por essa noção um pouco enigmática, que é a do “pensamento de Estado”, outras tantas noções que ele utiliza, em especial no *Curso*, para compreender a evolução, a estrutura e o funcionamento do Estado.

A referência a Durkheim não é insignificante; é até mesmo essencial, pois está no fundamento da sociologia de Bourdieu. Ele retoma a proposição de Durkheim sobre a correspondência entre estruturas sociais e estruturas mentais, já que o mundo social se institui tanto nos objetos materiais (livros, mobiliário, ferramentas...) e nas instituições (Igreja, escola), nos mecanismos (mecanismos de mercado econômico, escolar, matrimonial) quanto nas disposições físicas e mentais, isto é, nas maneiras de ser duradouras, como resultado de um aprendizado (explícito ou implícito). A ordem social se institui sob essas três formas inseparáveis e que se correspondem.

Bourdieu fala a esse propósito e mais genericamente da correspondência entre estruturas objetivas e estruturas subjetivas. Ele tivera essa ideia desde suas pesquisas na Argélia: para que o sistema capitalista funcione são necessárias instituições, mas também pessoas preparadas para adotá-lo. O mesmo se dá em relação ao Estado: para que a ordem estatal funcione são precisas instituições, mas também agentes (funcionários, cidadãos) que se ponham de acordo entre si, já que o princípio desse acordo é que suas estruturas (mentais) correspondam às do Estado, o qual as moldou graças em especial ao sistema escolar. Não existe Estado racional sem sistema escolar, o qual não só forma os funcionários — o que encontramos em Weber, a quem Bourdieu se refere muitas vezes a esse respeito — mas também o conjunto dos agentes em seu território, ponto que ele desenvolve principalmente no *Curso*.

A tese de Bourdieu a respeito do Estado é, de fato, a seguinte: o Estado como instituição tem condições de impor de maneira universal, isto é, a todos nos limites de um território determinado, as maneiras de pensar, de agir, princípios de classificação, formas simbólicas, em suma, princípios de visão e de divisão, o que Bourdieu chama de *nomos*. *Nomos*, ele costumava repetir, vem de *nemo*, que significa em grego partilhar, separar, dividir. O Estado é, segundo Bourdieu, a instituição que tem o poder de produzir um mundo ordenado, sem necessariamente “dar ordem, sem exercer coerção permanente... não há um policial por trás de cada automobilista, como se diz.”¹⁶ É esse efeito “quase mágico” que Bourdieu tenta explicar no seu curso sobre o Estado.

O *nomos* é o princípio de todos os atos de definições, de palavras, de espaços, sejam eles geográficos, temporais, sociais; é também o princípio de todos os atos de nomeação numa sociedade (nomes, títulos...), em especial para postos e, mais amplamente, para todas as posições no espaço social,

16. Cf. BOURDIEU, Pierre. *Sur l'État*, op. cit.

atos de classificação que põe as pessoas na objetividade da existência social, isto é, atos que determinam objetivamente sua identidade social. Dizer com autoridade, nomear, consagrar são atos pelos quais é notificado a alguém o que ele é. E isto, somente o Estado, segundo Bourdieu, tem condições de fazer. Com efeito, as categorias de percepção, uma vez homologadas, isto é, oficiais, são categorias sobre as quais é legalmente garantido que todos estarão de acordo: o Estado tem o poder de dizer o que é, de tal maneira que ninguém possa afirmar o contrário nem se opor a isso. É nesse sentido que o Estado é um princípio da ordem pública e, em todos os casos, o princípio da ordem pública em última instância: certifica, garante pela força do caráter oficial cujo monopólio ele adquiriu aos poucos.

Daí a questão, central no curso *Sobre o Estado*, da autoridade, da legitimidade, o que Bourdieu chama de capital simbólico, que o Estado nascente no século XII na Europa ocidental começa a acumular num empreendimento sistemático de desapossamento e de reapropriação. A coerção física e econômica cujo monopólio o Estado conquistou — o que mostraram Weber e, sobretudo, depois dele, Elias —, essas duas formas de violências são segundas — e não secundárias — de acordo com Bourdieu em relação ao que ele chama de violência simbólica, pois é graças a ela que ele pôde se constituir como tal. O Estado é assim caracterizado pelo fato de deter o monopólio do exercício legítimo da violência física, mas também simbólica. É à conquista, ou melhor, à construção, muito lenta e não linear, desse monopólio que são dedicadas numerosas análises de Bourdieu no seu curso.

Por que esse primado do simbólico? Para dar conta de um fenômeno que Bourdieu observou e que não parou de chocá-lo desde seus trabalhos na Argélia, o da dominação: em que condições sociais a revolta contra a ordem social é possível?¹⁷ Para responder a essa pergunta, Bourdieu se situa no que chama de “a tradição neokantista sociologizada” encarnada por Durkheim: ele parte, de fato, das noções de “conformismo lógico” e de “conformismo moral” que Durkheim distingue nas primeiras páginas de *Formes élémentaires de la vie religieuse* e que são asseguradas em especial pelos ritos, “maneiras de agir, que só nascem no seio de grupos reunidos e que são destinados a suscitar, manter ou a refazer certos estados mentais desses grupos”, esclarece o autor.¹⁸

Nas sociedades muito diferenciadas é ao Estado que é atribuída essa função: o sistema escolar inculca estruturas cognitivas comuns e as faz assim conhecer e reconhecer a todos e por todos os cidadãos. Esses ritos instituem diferenças e, portanto, categorias de classificação, assim como a visão de mundo que elas contêm. O Estado organiza o equivalente aos ritos que Bourdieu intitula instituição, como os exames e os concursos, que instauram divisões definitivas, porque são passadas ao estado incorporado, inscritas nos corpos e porque são lembradas continuamente pelo mundo social.¹⁹

17. Cf. entre outros, BOURDIEU, Pierre com DARBEL, Alain, RIVET, Jean-Pierre J-P e SEIBEL, Claude C., *Travail et travailleurs em Algérie*, Paris-Haia, Ed. Mouton, 1963, pp. 309-312.

18. DURKHEIM, Émile. *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, Puf, 1960 [1912], p.13.

19. BOURDIEU, Pierre. “Les rites d’institution”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, nº 3 junho, 1982, pp. 58-63, reedição em *Langage et pouvoir symbolique*, op.cit., pp.175-186.

Assim, segundo Bourdieu, o Estado fornece uma contribuição essencial à reprodução da ordem simbólica que, se não é o fundamento, é de qualquer maneira uma das dimensões fundadoras da ordem social. E Bourdieu dá continuidade à tese de Durkheim:

Impor conformismo lógico e conformismo moral é impor consenso. Integrar as estruturas cognitivas e avaliativas idênticas é fundar um consenso sobre o sentido do mundo, o que chamamos de senso comum, um mundo sobre o qual as pessoas se põem de acordo fora, aquém de qualquer contrato (daí a expressão: não ter o senso comum).²⁰

O isso-é-óbvio coletivo é o que Bourdieu chama de doxa, tudo o que é *taken for granted*, de tal forma é a evidência comum, “tudo o que não é contratual num contrato”, para retomar a fórmula de Durkheim, à qual Bourdieu acrescenta: “os melhores contratos são os que não se assinam, que não são percebidos como tais”, os contratos tácitos, inconscientes, formas “coerção incorporada”, “infracoletivo”, “infralinguística”. A ordem dóxica resulta da correspondência entre as estruturas cognitivas incorporadas, que se tornaram completamente inconscientes — por exemplo, os horários, os calendários e outras estruturas temporais —, e as estruturas objetivas (sociais). Essa correspondência entre as estruturas subjetivas e objetivas é, segundo Bourdieu, o fundamento do consenso sobre o sentido do mundo, da crença, da opinião, da doxa. A experiência da relação perfeita com o mundo, a adequação total entre as estruturas subjetivas e as estruturas objetivas é a imersão. Para dar essa imagem Bourdieu recorre à metáfora do peixe dentro d’água: ser “como um peixe dentro d’água” é “fazer corpo com o mundo”, “compreender por corpo”, e “compreender por corpo” é, numa relação de comunicação infracoletiva e infratética, o que faz com que se possa perfeitamente, por exemplo, compreender e não compreender, compreender sem compreender.

A ordem social: a doxa

20. BOURDIEU, Pierre.
Sur L’État, op.cit., p.266.

21. No *Curso*, Bourdieu chama esse fenômeno de “aderência”, “é fácil suspender as adesões; o que é difícil é suspender as aderências, isto é, as implicações tão profundas do pensamento que elas próprias não se reconhecem”, Bourdieu P. *Sur L’État*, op.cit., p. 172.

A doxa é uma crença e uma crença que não se percebe como tal. Não pode haver aí reconhecimento mais absoluto que o reconhecimento da doxa já que ela não se percebe como tal, isto é, como reconhecimento: “A adesão dóxica é a mais absoluta que uma ordem social possa conseguir, já que se situa além mesmo da constituição da possibilidade de fazer de outra maneira”, diz Bourdieu.²¹ Não se tem nem mesmo ideia disso, ela não pode nem sequer afloitar. É nesse sentido que os dominados colaboram para sua dominação pelo próprio fato de que, não tendo escolha, aceitam as regras do jogo e esperam algo do jogo, mesmo porque, ao contrário dos jogos, não podem sair do jogo.

Esse modo de integração na ordem social levanta a questão da legitimidade, já que a noção de doxa acentua o fato de que o reconhecimento da força nunca se impõe tanto a não ser quando é interiorizada pelos sujeitos sociais, quando está no estado incorporado. A esse respeito, podemos citar Durkheim, que teve a intuição disso:

O homem só é um homem porque vive em sociedade [...]. O indivíduo não sente isso, da mesma forma que nós não sentimos a atmosfera que pesa sobre nossos ombros. A partir do momento que o indivíduo foi educado dessa maneira pela coletividade, quer naturalmente o que ela quer, e aceita sem dificuldade o estado de sujeição a que se acha reduzido.²²

A doxa não é, portanto, um reconhecimento da legitimidade, quaisquer que sejam seus fundamentos, mas uma adesão, uma aderência que está aquém do reconhecimento consciente, explícito, o que Bourdieu chama uma “proto-legitimidade”. Dizer que o Estado é legítimo é dizer que pode obter a submissão à ordem que ele impõe tendo como única coerção um poder que não se mostra nem se faz sentir como poder: o poder simbólico.

O reconhecimento dóxico da legitimidade é, a rigor, um oxímoro, é um ato de conhecimento que não é propriamente um, é um ato de submissão inconsciente à ordem social. É nesse sentido que a legitimidade é uma forma de “reconhecimento fundada no desconhecimento”, segundo a fórmula de Bourdieu. De fato, a dominação simbólica repousa num ato inconsciente de conhecimento por parte daquele que a sofre, ato de conhecimento que contém um reconhecimento. Esse reconhecimento não implica um tipo de trabalho intencional: a dominação simbólica se realiza sem intenção de imposição. Ela resulta de constrangimentos que decorrem de acordos não conscientes e cujos fundamentos se encontram na correspondência entre as estruturas sociais e as estruturas mentais. O Estado é o lugar dessa acumulação do poder simbólico e sua força é tamanha que ele pode conseguir em total legitimidade, como se isso fosse evidente, sem fidelidade pessoal nem ordem formal, o sacrifício supremo (*pro pátria mori*).

O universal

Para explicar a emergência, a ordem pública constrói, a partir do que relatam também os historiadores ou os sociólogos especializados, um modelo: o da lógica da gênese do Estado como princípio dessa ordem. Esse modelo é o da gênese de uma realidade irreduzível à soma dos elementos que a constituem, sendo a isso que remete a noção de transcendência, o grupo e o que o representa como totalidade transcendente à soma de suas partes.²³ A noção de campo busca nomear esse efeito dessa espécie de metafísica holística.

22. DURKHEIM, Émile. *Cours de sociologie*, Paris, Puf, 1977, [1950], pp. 74-75.

23. *Ibid.*, pp. 387-390.

Segundo Bourdieu, com a constituição do Estado moderno, há uma mudança de ordem com relação ao Estado dinástico: passa-se de uma lógica de funcionamento do mundo social a outra, de uma razão a outra, da razão doméstica à razão de Estado. Por quê? É à resposta dessa pergunta que é dedicada a gênese do Estado que Bourdieu fará.

À medida que se desenvolvem, as sociedades se diferenciam em universos distintos com funcionamentos autônomos, e cujas implicações e tipos de capital se especificam. Bourdieu sintetiza a esse respeito os trabalhos de historiadores sobre a emergência desses campos de atividades que se autonomizam uns em relação aos outros, cada um sendo caracterizado por uma espécie de capital que constitui, ao mesmo tempo, o recurso e a implicação próprios do campo: capital de força militar, capital econômico, capital cultural ou informacional, capital jurídico, capital simbólico. Ao fazer a gênese de cada um deles, Bourdieu mostra os dois traços que caracterizam o Estado moderno. Em primeiro lugar, um processo de concentração dessas espécies de capital em seu interior. Mesmo se o Estado, ou o que faz as vezes de Estado, não detém o conjunto do capital, como é o caso do capital econômico, ele conquista aos poucos o monopólio do poder no campo econômico, como nos outros campos em que o poder é mais direto. Por exemplo, detém o monopólio da arrecadação dos impostos, da emissão de moeda, e da regulamentação do mercado.

Esse poder sobre as diferentes espécies de capital é o que Bourdieu chama de um “metacapital”, que corresponde à formação de um espaço particular, um campo, um “metacampo” no interior do qual os agentes lutam para poder controlar essa espécie de capital — o capital estatal — que dá poder sobre as outras espécies de capital, isto é, sobre os outros campos. É o segundo traço que distingue o campo estatal, o Estado em relação aos outros campos. Se tomarmos mais uma vez o exemplo do imposto, cujas dificuldades para arrecadar ainda hoje conhecemos, o reconhecimento da legitimidade do imposto, a aceitação da submissão ao imposto são uma forma de reconhecimento do Estado. Esse reconhecimento da legitimidade do Estado participa da crença na ideia de Estado “como irredutível a suas encarnações”. Essa referência a um Estado transcendente (que encontramos na justiça e no direito) é um passo no caminho da construção do Estado burocrático, tal qual o conhecemos hoje, de uma construção estatal impessoal, pura e que conduz à ideia moderna de Estado como entidade abstrata e superior aos interesses particulares, em suma, “meta”.

Portanto, a um processo de concentração das espécies de capitais que existem, isto é, a um processo de unificação dos mercados referente aos bens materiais e simbólicos produzidos nos diferentes campos em determinado território, correspondem uma mudança de lógica de funcionamento da sociedade, uma mudança de ordem. O que era da ordem do privado, da família, da dinastia, das

relações pessoais passa para a ordem do público, do burocrático, do impessoal e, mais geralmente, do direito racional, para retomar a expressão de Weber, em suma, daquilo que Bourdieu, depois de Kant, denomina “o universal”, constituindo, ao mesmo tempo, aquilo que é da ordem do “privado” como sendo “particular”. A gênese do Estado moderno é a da oposição fundamental entre o que tem a ver com o público (oficial) e o que resulta do “privado” (oficioso) e das oposições a ele vinculadas, em especial, entre o universal e o particular.²⁴

A “razão de Estado” corresponde à emergência desse espaço particular, produto da concentração do poder em diferentes espécies de capital nas sociedades modernas. Esse processo de concentração é também um processo de autonomização de um campo, o campo burocrático dentro do qual a lógica de funcionamento é a da razão de Estado, isto é, uma lógica que não é a da moral, da religião, do lucro econômico, da luta política (política opondo-se aqui a doméstico). No espaço público, escreve Bourdieu, “tornamo-nos uma espécie de sujeito público, cuja definição é servir essa realidade transcendente aos interesses locais, particulares e domésticos, que é o Estado.”²⁵

Ao possuir o monopólio do poder simbólico, o Estado, segundo Bourdieu, é depositário do universal. No caso da nomeação, exemplo tomado por Bourdieu, o Estado dá à pessoa nomeada uma “perspectiva”, isto é, um título que tem valor em todos os mercados (mesmo se as cotações diferem de um a outro). É nesse sentido que o Estado é o “lugar geométrico de todas as perspectivas possíveis”. Bourdieu recorre, a respeito do Estado, à analogia de Leibnitz, ao dizer de Deus que ele é o lugar central a partir de onde se estabelece a perspectiva pela qual a nomeação e o julgamento são os únicos legitimamente válidos. O Estado “tira do perspectivismo os sujeitos sociais”. Bourdieu toma o exemplo da língua: ela se faz esquecer como verdade parcial, quando se impõe como universal, isto é, fazendo desconhecer o que tem de particular. Mais genericamente, as verdades de Estado, as classificações de Estado conseguem se fazer reconhecer como universais e, portanto, como legítimas. A verdade legítima de base consensual funciona com a força do performativo (as palavras de ordem). O Estado é, diz Bourdieu a esse respeito, a única entidade que tem os meios de tornar verdadeira a sua verdade, pois ele detém em seu território o monopólio do reconhecimento daquilo que constitui autoridade. Daí a importância de seu controle no campo do poder.

Assim, segundo Bourdieu, fazer a sociologia do Estado consiste em fazer uma sociologia das lutas pela definição dos princípios legítimos de acumulação e de redistribuição das espécies de capital (seu volume, seu peso, seu diferencial etc.). Essa luta toma a forma de uma luta para modificar as categorias de percepção legítima do mundo social, já que essas categorias são as mesmas pelas quais são apropriadas e redistribuídas as vantagens em jogo nos diferentes campos que constituem a sociedade.

24. Bourdieu descreve o processo pelo qual o particular se transforma em universal analisando as condições de funcionamento das comissões de Estado, cf. *ibid.*, pp. 61-62.

25. BOURDIEU, Pierre. *Sur l'État*, op. cit., p. 313.

A delegação

Como passar de grupos seriais, de conjuntos aditivos a grupos constituídos podendo agir “como um único homem”? A resposta mais frequente a essa pergunta é a da conscientização. Daí a clássica pergunta: o acesso à verdade objetiva do grupo pode dar ao grupo a possibilidade de se constituir como grupo? Isso é, segundo Bourdieu, o próprio tipo de percepção intelectualista: colocar para a sociedade os problemas exatamente como eles se colocam para os intelectuais. À noção de conscientização como princípio de formação dos grupos, Bourdieu opõe o mecanismo da delegação que, segundo ele, é a condição da ação coletiva, ou pelo menos, é capaz de se fazer tomar por coletiva. A delegação assegura uma permanência, uma unicidade que o grupo como conjunto aditivo de indivíduos não tem. Os grupos são arrancados do serial, graças à institucionalização, que é a forma última e perene da delegação.

De fato, o grupo, segundo Bourdieu, só existe quando se encarna e se reifica, e ao mesmo tempo, a autoridade que a delegação encarna só se deve ao próprio grupo.²⁶ Esse processo circular contribui para atrair ao grupo aquele que o encarna e que contém o que Bourdieu chama de uma relação de fetichismo: a relação de delegação é ocultada pelo efeito de círculo.

Por definição, é este o exemplo que Bourdieu cita, o funcionário age enquanto exerce uma função, já que a função é um dos mandatos que o grupo confere a um indivíduo e que permite a um indivíduo agir em nome do grupo, e não em nome de si mesmo. Outro exemplo dado por Bourdieu é o nome de família. A família transcende os membros da família na duração, o que leva os portadores do nome a se superar, em todos os casos, para estar à altura, para perpetuar o nome, o que constitui, ao mesmo tempo, o grupo como grupo. Os membros da família, na verdade, conservam o valor de um capital que está inscrito no nome (e isso que lhe está às vezes associado): na medida em que é o nome do grupo que faz o grupo, as pessoas do grupo lutam para defender o nome. Um último exemplo dado por Bourdieu: o título. O título é performativo por excelência, o título diz àquele que o usa que ele deve estar à altura do título. Esse título molda quem o usa aos olhos dos outros, mas também a seus próprios olhos.²⁷ De modo que os títulos, segundo Bourdieu, são garantias, sendo a forma última da objetivação a garantia institucional.

É com o Estado que aparece essa garantia, como atestam os ritos de instituição pelos quais o Estado diz de maneira oficial, publicamente, de uma pessoa o que ela é, que é mandatada e legitimada para fazer o que faz. Pelos títulos que confere, o Estado é capaz de fazer esse milagre que consiste em produzir funções transcendentemente eternas, as do coletivo que duram mais tempo que os indivíduos que o compõem. A nomeação, a publicação, a oficialização, acrescenta Bourdieu, são atos puros de manipulação das representações sociais.

26. Cf. SUAUD, Charles. “Le mythe de la base”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 52-53, 1984, pp. 56-79.

27. Cf. BOURDIEU, Pierre. “Les rites d’institution”, op. cit.

Por exemplo: o que acrescenta o casamento à ligação senão a publicação, ou seja, a oficialização, “o que é dito perante todos”, para retomar a expressão de Bourdieu? O que é dito perante todos é considerado oficialmente como verdadeiro. A oficialização consiste em nada acrescentar, salvo a oficialização que, por esse ato de “magia social”, vale como verdade, que vale realidade.

Desse modo, a metafísica e a magia se veem no próprio mundo social e, a esse respeito, a sociologia é teologia na medida em que o mundo social é, em parte, magia: o funcionário é a encarnação do Estado numa pessoa. Mesmo no coração do Estado racional há magia. São os ritos de instituições que produzem essa transubstancialização, ou melhor, a crença coletiva que faz com que um indivíduo biológico seja percebido como o representante do grupo (o grupo em estado incorporado), que faz existir o grupo como um único homem, e que um único homem pode fazer existir na medida em que o grupo existe. Daí a necessidade, segundo Bourdieu, do simbolismo do poder, do aparato: o arminho, a toga, o cetro... são o poder no estado realizado e não somente no estado dos signos. Bourdieu esclarece, a esse respeito, que o aparato, a pompa não tem somente como função impressionar o povo (Pascal), mas também controlar o delegado, lhe lembrar que ele não fala, que ele não está ali como primeira pessoa.²⁸

As funções sociais são “ficções”, mas têm uma realidade objetiva. São espécies de criações imaginárias, coletivamente homologadas, constantemente autoverificadas: a homologação, afirma Bourdieu, é fazer existir socialmente o que é dito (o que tem força de lei). Como? A lógica mágica, ao contrário da lógica racional, diz em substância Bourdieu, tem como propriedade agir sobre o corpo biológico. Como? Encarnando-o, incorporando o corpo social transcendente num corpo biológico, o que lembram quase todas as metáforas orgânicas e familiares do poder, mas também as provas físicas que sofrem os agentes interessados. A tese de Bourdieu é a seguinte: se o mundo social faz um uso tão grande da magia para fundamentar as estruturas, mesmo as mais racionalizadas, é porque para obter dos corpos que eles se transcendam para se tornar corpos místicos, ou seja, corpos sociais, ele deve jogar com os mecanismos mais profundos do corpo biológico, como ele o observa e o analisa na França acerca da ordenação de uma nobreza de escola através dos cursos preparatórios e de seus ritos que são igualmente provações e sacrifícios.²⁹

Por fim, o curso sobre o Estado descreve, sem nem sempre denominar como tal, o processo daquilo que ele chama de institucionalização, modo de dominação que, segundo Bourdieu, caracteriza as sociedades intensamente diferenciadas, nas quais as trocas são, em parte, asseguradas segundo os mecanismos impessoais e a mediação do Estado. Por exemplo, o mercado econômico.³⁰ Os efeitos da institucionalização, esclarece Bourdieu, são efeitos de fisicalização. No curso sobre o Estado ele dá como exemplo desse processo o do capital simbólico, que tomou aos poucos a forma de condecorações, de títulos, de um

28. BOURDIEU, Pierre.

“Le langage autorisé. Note sur les conditions sociales de l’efficacité du discours rituel.”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, republicado em *Langage et pouvoir symbolique*, op. cit., pp. 159-173.

29. BOURDIEU, Pierre. *La noblesse d’État*, op. cit., p. 140-162.

30. BOURDIEU, Pierre. “As formas de dominação”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-3, jun. 1976, pp. 122-132.

cursus honorum.³¹ Quanto mais as sociedades se desenvolvem e se diversificam, mais as diferentes espécies de capital tendem a se inserir nas coisas e a tomar a forma de mecanismos, de tal maneira que, para controlar as espécies de capital, basta controlar os mecanismos nos quais estão investidas. Assim, não é mais necessário dominar por meio do prestígio e do trabalho contínuo de trocas interpessoais que ele implica, basta assumir o controle e controlar as coisas que os dominam, para retomar a fórmula de Marx.

De maneira que a institucionalização tem por finalidade constituir as estruturas objetivas, independentemente dos agentes, já que o limite, lembra Bourdieu, é o aparelho no qual as relações de força são de tal forma institucionalizadas que não há mais campo, como é tendencialmente o caso quando as condições que permitem ao Estado funcionar como um campo, isto é, como lugar de confronto de interesses antagonistas, não estão mais reunidas.

§

31. BOURDIEU, Pierre.
Sur l'État, op. cit. pp. 342-347.

(tradução de Lúcia Maia)



WILSON CANO

|| POR RICARDO ISMAEL, JOSÉ CARLOS BRAGA E ROSA FREIRE D'AGUIAR

O Instituto de Economia da Unicamp foi o ponto de encontro para a entrevista com o professor Wilson Cano, que lá nos esperava na sua sala de trabalho. Dificilmente haveria lugar mais apropriado. Ele foi um dos idealizadores do Instituto de Economia, no qual tornou-se professor titular e uma de suas principais referências para estudantes e pesquisadores do Brasil e do exterior. Como professor colaborador ainda na mesma instituição, continua pesquisando e refletindo sobre o estágio recente da economia brasileira e mundial, para satisfação de seus inúmeros admiradores.

Ao longo da entrevista, Wilson Cano demonstrou sua disposição e vocação para o debate público. Com raciocínio rápido e hábil em seus argumentos, respondeu com clareza e objetividade às perguntas dos interlocutores, sem perder nunca a oportunidade de defender sua interpretação sobre as escolhas feitas, ou que deveriam ser feitas pelo país.

Para as novas gerações é importante dizer que o entrevistado é autor de diversos livros de referência no campo da Economia Política, tais como: “Raízes da Concentração Industrial em São Paulo”, “Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil 1930-1970”, “Introdução à Economia” e, mais recentemente, “Desconcentração Produtiva

Regional do Brasil: 1970-2005”. Sucessivas gerações de economistas assistiram suas aulas e conferências ou procuram ler seus livros. Sem diminuir a importância de suas análises para os estudantes de economia, convém lembrar que o professor Wilson Cano tornou-se uma referência para muitos economistas das regiões menos desenvolvidas. A temática das desigualdades regionais no Brasil nem sempre recebeu a devida atenção das principais universidades localizadas no estado de São Paulo. Isso mudou com o trabalho de seu grupo de pesquisa no Instituto de Economia da Unicamp.

Nesta entrevista, Wilson Cano falou de sua escolha pela economia, muito influenciada pela agenda do governo Juscelino Kubitschek, e principalmente pelo “trabalho e as ideias de Celso Furtado”. Refletiu sobre o impacto das mudanças trazidas pela economia chinesa e analisou o modelo de desenvolvimento implantado a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e os desafios que deverão ser enfrentados pelo governo Dilma Rousseff. Enfim, não se furtou em dividir com o leitor suas convicções e preocupações, sempre norteadas pela defesa do interesse da economia nacional, da justiça social e da democracia.

292-308

>>



|| FOTO ANTONINHO PERRI



RICARDO ISMAEL. Em que contexto histórico se deu sua escolha pelos estudos da economia?

WILSON CANO. Quando estava me aproximando da idade de fazer um curso superior, por volta de 1956-57, vivi um momento muito rico que foi o final do Programas de Metas, do governo Juscelino Kubitschek, quando o país conheceu uma efervescência política, indícios promissores, mas também contestações dos movimentos sociais, reivindicações de estudantes, de operários, a questão agrária. Nesse momento o trabalho e as ideias de Celso Furtado estavam muito em evidência, e eu acompanhava tudo aquilo, preocupava-me com os debates sobre a industrialização, a modernização do país, a urbanização. Em função de tudo isso me encaminhei para a economia, que refletia o que eu estava sentindo. Não houve influência familiar nem de amigos. O fato é que o governo JK foi um dos momentos mais ricos na história brasileira.

RICARDO. Além de Celso Furtado, que outras influências teóricas apontaria na sua formação intelectual?

Havia grandes nomes na economia, de um lado e de outro. Entre os que mais me tocaram e influenciaram, inquestionavelmente eu citaria Celso Furtado. Mas por algum tempo também tive uma aproximação e um convívio com Ignácio Rangel, homem de profunda inteligência e de um pensar um pouco diferenciado, muito interessante, um brasileiro de grande valor. Rangel era profundamente brasileiro. Ele e Furtado eram dois nacionalistas. Nosso convívio foi no sindicato patronal, onde trabalhei certa época. Convidei-o para uma palestra, porque os empresários estavam preocupados com a inflação. E de conversas que tive com Rangel sabia que ele estava estruturando um texto sobre inflação, que resultou no famoso livro *Inflação brasileira*.

ROSA FREIRE D'AGUIAR. Qual era esse sindicato?

Sindicato da Indústria Têxtil de São Paulo. Depois disso tive outra fase de convívio com Rangel, quando, no início dos anos 1970, estive alguns meses no Instituto de Economia da Unicamp, dando algumas aulas e pa-

lestras. Fiz o curso da Cepal no Rio de Janeiro, e mais tarde outro, em 1964, em Belo Horizonte, sobre programação industrial. Nesses cursos também me marcaram profundamente Maria da Conceição Tavares, Carlos Lessa e o chileno Aníbal Pinto, sendo os três da segunda geração da Cepal. Até hoje me lembro das aulas do Aníbal Pinto, em que ele nos dizia coisas como: “Ah, vocês falam do câmbio, mas o que é o câmbio brasileiro: é o do café ou o da indústria automobilística?”. Tinha enorme tirocínio para enxergar as estruturas. Nessa época ele dirigia os cursos da Cepal no Brasil. Mais tarde veio a crise da Cepal no Rio, quando Roberto Campos, ministro do governo militar, resolveu fechá-la. Nesse momento eu deveria ir para Santiago, onde me incorporaria ao staff da Cepal. Mas então surgiu uma oportunidade aqui em Campinas, onde se criaria este Instituto. Foi uma ruptura no processo: pensei que poderia passar aqui, não mais do que dois ou três anos, vir ajudar a montar o Instituto de Economia e depois ir para o Chile, mas a história foi outra.

JOSÉ CARLOS BRAGA. Aí já estamos em 1968. Como você caracterizaria a escola que surge nesse momento aqui na Unicamp, uma escola de economia política que depois vai se desdobrando em outras vertentes? Qual era a sua visão inicial?

Vim para cá em janeiro de 1968. Para ajudar a montar o embrião do Instituto de Economia. Eu estava na Cepal no Rio e dávamos cursos em todo o Brasil. Um deles, em 1965, em plena ditadura, foi, digamos, programado “a pente-fino”, aqui em São Paulo. Nele fui assistente da cadeira de projetos. Lá no Rio já discutíamos, nós do escritório da Cepal, e inclusive com o Saturnino Braga, essa ideia de montar uma escola de economia, porque as que existiam no Brasil eram todas extremamente ortodoxas. Queríamos uma escola crítica. No curso de São Paulo conheci João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga Belluzzo, que eram alunos e se entusiasmaram com o curso da Cepal, e também com a ideia de uma escola crítica. Não foi difícil tentar juntar as ideias e elaborar o projeto. O reitor Zeferino Vaz

convidou então o pessoal de São Paulo a participar da montagem. E viemos três do Rio: o Ferdinando Figueiredo, o Roberto Gamboa e eu.

RICARDO. Como membro da equipe fundadora, que aspectos precursores considera mais relevantes no projeto inicial do Instituto de Economia da Unicamp?

Convém não esquecer que o clima do momento gerou, inevitavelmente, fatores positivos e negativos. O mais negativo, na época, era a censura: não podíamos pisar na casca da banana e cair, não podíamos levar tombo. Ao mesmo tempo, isso nos obrigou a uma disciplina muito rígida entre nós todos, e entre nós e os alunos, no momento dos cursos, das avaliações etc. Nós não brincamos em serviço, e conseguimos montar um programa de economia que era revolucionário. Revolucionário pelo seguinte: em primeiro

mundo. Não nos metíamos em nenhum órgão diretivo, justamente para evitar qualquer complicação. E fomos muito felizes. Acho que conseguimos de fato estruturar um ótimo curso de economia. E muito cedo montamos a primeira pós-graduação, em nível de mestrado em 1974 e de doutorado em 1978. E o mestrado foi uma revolução, porque era o único com programa crítico. Suas linhas de pesquisa eram, fundamentalmente, um reflexo de nosso entendimento. Entendíamos que deveríamos fazer um ajuste de contas com a história econômica do país, rever essa história sob vários pontos de vista, aprofundar os estudos de política econômica e de desenvolvimento econômico e, principalmente, conhecer a realidade brasileira. Para isso, era preciso aprofundar os estudos setoriais: o que é a industrialização brasileira, como ela se compõe, quais são seus proble-

“Conseguimos montar na Unicamp a primeira escola crítica de economia do Brasil, isso em plena ditadura.”

lugar, era pluralista. Dávamos Marx com todas as letras, dávamos Keynes com todas as letras, Schumpeter, Kalecky etc. Juntamos quatro ou cinco grandes autores e tratávamos deles em pé de igualdade, em termos de importância, de relevância, em suma, ministrávamos todos os assuntos. Em segundo lugar, conseguimos montar, sem exagero, a primeira escola crítica de economia do Brasil. Isso em plena ditadura. E quais foram as consequências imediatas? Causamos temores, ciúmes, ou simplesmente uma espécie de ojeriza em relação a nós e ao nosso programa. Tanto assim que em 1974, quando fomos ingressar na Anpec [Associação de Pós-Graduação em Economia], a Fundação Getúlio Vargas tentou impedir que entrássemos. E ela saiu! Depois retornou, alguns anos depois.

ROSA. E vocês entraram?

Sim, entramos. E, é claro, lá também adotamos uma postura extremamente cautelosa, cordiais com todo

mas, o que é a política industrial, estudar a agricultura, a reforma agrária. Então, fomos abrindo frentes de investigações setoriais, algumas temáticas sobre distribuição de renda, a questão das finanças públicas. E para esse tipo de rede de pesquisas, fomos chamando e convidando algumas outras pessoas. Já a partir de 1970, nosso quadro começa a crescer um pouco.

RICARDO. O sr., especificamente, se interessava por qual linha de pesquisa?

Eu montei nossos primeiros cursos, de Introdução à Economia (para o qual escrevi um texto que depois se tornaria um livro até hoje muito usado no país¹), e o curso de Economia Brasileira, e fiquei pesquisando a industrialização. E por uma necessidade objetiva de nossos programas, também acabei pesquisando e escrevendo sobre economia regional e urbana, editando vários artigos e livros.

1. *Introdução à Economia*, São Paulo, UNESP, 3a.ed. 2012.

RICARDO. Um “acidente de percurso” o levou à economia regional?

Sim, no sentido de que eu nunca tinha sido um economista regionalista. Mas por causa dos cursos regionais da Cepal e de um curso que dei no Rio de Janeiro, na então Universidade do Estado da Guanabara, acabei me metendo com essa temática. Pensando melhor, não foi totalmente por acidente. Entendi que havia questões mal colocadas e que deviam ser submetidas a uma investigação. Por exemplo, a equivocada tese do “imperialismo paulista”, que se baseava na ideia de que a *desgraça* do Nordeste era a *felicidade* de São Paulo. Creio que fiz um esforço de pesquisa e consegui demonstrar que isso era uma grande bobagem, que não se tratava disso. Mostrei os fundamentos históricos da concentração industrial em São Paulo; como se dá o processo de integração do mercado nacional, algo de suma importância. Enfim, trabalhei no tema por causa dessa questão e acabei escrevendo três livros a respeito.² Escrevi esses três livros sobre a questão regional, mas escrevi sobre outros assuntos que, na verdade, me empolgam mais que a questão regional: a América Latina e o Brasil, por exemplo. Ainda, por necessidade de embasar melhor nossos programas de Políticas Sociais, que também nasciam em 1970-72, fiz um esforço para estudar a economia da urbanização, tema sobre o qual escrevi muitos artigos, alguns dos quais publiquei em recente livro.³

RICARDO. Que mudanças a seu ver houve na agenda da pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp se comparamos a da época inicial com a que se apresenta nos dias de hoje?

Houve várias mudanças. Em primeiro lugar, não digo que esgotávamos a agenda, porque nunca uma pós-graduação conseguirá, independentemente da qualidade da equipe docente, esgotar determinados assuntos, mas acho

que passamos o pente-fino nos temas mais gerais e, ao mesmo tempo, abrimos avenidas específicas de pesquisa para quem veio em seguida. A agenda era monumental, muito rica, até porque quem vem primeiro encontra muito o que fazer. Em segundo lugar, tínhamos, evidentemente, uma postura crítica diante da ditadura e diante da política econômica da ditadura, então também nos dedicamos a refletir sobre os caminhos que eles adotavam, procurando saber se não havia alternativas. Hoje, lamentavelmente, a agenda é bem diferente. As pessoas também são diferentes, é claro. O clima é de inteira liberdade, felizmente, estamos vivendo numa democracia, mas é um clima terrivelmente entorpecedor devido aos efeitos do neoliberalismo. A meu ver o neoliberalismo é uma nuvem de gás que entrou e contaminou muitas mentes. Poucas conseguem respirar um ar mais livre. Vemos isso nos alunos, em alguns professores mais jovens, e até nas outras escolas, porque nossa semente frutificou: formaram-se no Brasil alguns programas de pós-graduação que eram semelhantes aos nossos, escolas que também eram estruturalmente críticas, em que o pensamento não era exatamente igual mas era muito próximo a nós. Por exemplo, a economia da UFRJ tinha uma proximidade muito grande, hoje tem menos, parece que houve um divórcio. Esse é o clima atual, um clima maldito, que contaminou a sociedade como um todo. É essa coisa da individualidade, do consumismo, do hedonismo, do pensamento liberal. Depois da queda do Muro de Berlim e da explosão do neoliberalismo, muita gente que até era de esquerda ficou sem rumo. Vejam o antigo PCB, hoje PPS, que acabou nos braços dos tucanos...

RICARDO. Na trajetória de consolidação do Instituto de Economia da Unicamp, houve um diálogo maior com instituições acadêmicas do exterior?

2. É uma trilogia: *Raízes da concentração industrial em São Paulo*, Campinas, IE/Unicamp, 2007, 5a. ed. (trata-se da tese doutoral, que abarca o período 1870-1929); *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil*, São Paulo, UNESP, 3a.ed., 2007; e *Desconcentração produtiva regional do Brasil(1970-2005)*, São Paulo, UNESP, 2007.

3. *Ensaaios sobre a crise urbana do Brasil*, Campinas, Unicamp, 2011.

Não especialmente. Tínhamos muito diálogo com a Cepal, naturalmente. Com as universidades, eram mais contatos personalizados deste ou daquele professor do que uma política concreta que nos ligasse a uma escola estrangeira. Trouxemos professores muito interessantes para participar de seminários. Joan Robinson foi uma delas. Trouxemos o pessoal avançado da Itália, como o Sylos Labini. Também o austríaco Josef Steindl. Com ele houve até um episódio engraçado. Ele queria conhecer uma tecnologia atrasada, não sabia o que era isso. Então um de nossos colegas o levou para conhecer uma olaria aqui perto, onde o barro era amassado por um burrinho que ficava preso. Ele chorou de emoção...

RICARDO. Tenho aqui comigo uma edição nova de sua tese de livre-docência, “Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil”, que é de 1981. Além desse trabalho, que é uma referência obrigatória entre os estudiosos das desigualdades regionais no país, que outros o sr. destacaria como sua contribuição para o pensamento desenvolvimentista brasileiro?

Na verdade essa tese era para ser anterior à de doutorado, que eu ia começar exatamente com a Crise de 1929 em diante. Mas depois de pesquisar um bocado de história econômica, me dei conta de que tinha muitas coisas para pensar e discutir, sobretudo no período pré-1929, então fiz minha tese de doutoramento referida a esse período. Depois veio essa, que consolida a discussão da formação do mercado nacional. Mas eu paro em 1970, porque aí as coisas já começam a mudar e vem uma história diferente. Sobre minha contribuição, acho que pensei bastante a questão da formação do mercado nacional e do papel da política econômica do Estado. Nisso não inovei, peguei fundamentalmente Celso Furtado, o capítulo 32 do *Formação econômica do Brasil*, que é um capítulo maravilhoso. Depois, em 1972, li um artigo do cubano Carlos Manoel Peláez, que em plena ditadura veio para a Fundação Getúlio Vargas para tentar denegrir a clássica análise de Furtado sobre a Crise de 1929. Ele escreveu esse artigo em

1968, um artigo que foi muito badalado na imprensa e na academia, tentando destruir a interpretação de Furtado sobre a política de recuperação da Crise de 1929. Fiz uma crítica a Peláez sobre vários aspectos, principalmente sobre os erros de análise que ele cometeu. Creio que essa pode ser uma contribuição importante minha. Outra é a questão da formação e da integração do mercado nacional. Não que eu seja pioneiro nisso, pois até o próprio Vargas falou da necessidade de integração do mercado nacional, quando ainda era governador do Rio Grande do Sul. Outra contribuição é o problema da concentração industrial, que tentei desmistificar a partir dessa ideia do imperialismo de São Paulo em relação ao Nordeste.

ROSA. Tema tanto mais difícil na medida em que a questão regional não costuma sensibilizar os acadêmicos de São Paulo.

É muito raro aqui se pensar na questão regional. Os problemas do Nordeste não tocam os paulistas. Até chamo a atenção em meu livro para o fato de que foi a grande seca de 1957-58 que abriu os olhos dos paulistas para o problema nordestino. Devemos lembrar que a televisão brasileira estava começando. Então, pela primeira vez se pôde ver o *pau de arara*, o retirante fugindo da seca, andando a pé pelos caminhos, vindo para São Paulo. Aquilo chocou a opinião pública, os paulistas indagaram: “que negócio é esse?”.

BRAGA. Você foi um dos brasileiros que olharam mais a fundo para a América Latina, porque o mais corrente era os brasileiros só olharem para os Estados Unidos, a Europa, a Ásia. Fez uma vastíssima pesquisa, que resultou no livro *Soberania e política econômica na América Latina*. Partindo da visão crítica que tem do caráter devastador do neoliberalismo na América Latina, denunciado no livro, qual é hoje sua percepção do continente?

Essa pesquisa significou dois anos de trabalho intenso. Na verdade foi um pouco fruto de minha indignação diante da intromissão do neoliberalismo no Brasil, a partir do governo Collor. Achei que devia fazer alguma coisa, arregacei

as mangas e fui trabalhar pesado. Trato de oito países, o Brasil e mais sete — cinco da América do Sul, mais México e Cuba. Naquele momento, o que vimos? Nada menos que os Estados Unidos puxarem o tapete de todo o continente, com aquela política de taxas de juros e da dívida. Hoje, evidentemente, a coisa não está tão escancarada como antes, e os governantes e as burocracias aprenderam alguma coisa. Mas se antes seria possível, por uma crise mais severa ou uma atitude mais firme deste ou daquele país, alterar os rumos desse barco, hoje meu temor é muito maior. Por quê? Por uma razão que você conhece muito bem, você, que foi um dos pioneiros aqui em tratar da “financeirização”. Com a dominância do capital financeiro, destruíram-se os elos antigos de solidariedade e de nacionalidade. A visão que se tinha antes era a do capital industrial, a de que o capital “progressista” faria alguma coisa. Hoje,

tem implicações sérias para a questão regional. Para enfrentá-la havia um processo de integração do mercado nacional; São Paulo funcionava como a máquina com engrenagem maior, que ia emanando os efeitos de articulação regionais. Agora se está fragmentando cada vez mais a economia nacional, que vai perdendo os nexos. Com a desindustrialização, então, isso se torna ainda mais terrível.

RICARDO. O que o levou a estabelecer o corte temporal em 1970, quando realizou os estudos que resultaram no livro *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil 1930-1970*, e mais recentemente na pesquisa intitulada “Desconcentração produtiva e urbanização regional do Brasil (1970-2010)”?

O ano de 1970 é um corte menos apropriado, pois deveria se estender até 1979-80. Depois, é a crise da dívida e o

“O neoliberalismo é uma nuvem de gás que entrou e contaminou muitas mentes, poucas conseguem respirar um ar mais livre. Vemos isso nos alunos, em alguns professores mais jovens.”

o que acontece? A partir do momento em que o sujeito foi deslocando sua margem de lucro para o setor financeiro, ou seja, ganhando mais dinheiro com as aplicações no mercado financeiro do que com a fabricação de sapatos ou salsichas, perderam-se os elos da nacionalidade. Ele já não tem por que lutar por um Brasil melhor. Mais lhe importa o ganho no sistema financeiro, quanto mais, melhor. Então, para um governante fica extremamente difícil chamá-lo para conversar e convencê-lo de que precisamos refazer a industrialização, a infraestrutura etc. Os apoios serão frágeis. Costumo dizer para os meus alunos que o sujeito dorme sonhando que a taxa de juros vai cair e o câmbio vai desvalorizar, e no dia seguinte acorda querendo exatamente o contrário para ganhar mais dinheiro no mercado financeiro. É uma complicação infernal. Por melhores que sejam, os governos estão atados pelas contingências externas — principalmente por terem ingressado e aceito as regras da OMC, além das diretrizes do Consenso de Washington — e por essa armadilha interna, que também

neoliberalismo. É um outro Brasil, uma outra história. O Brasil de 1930 a 1980 é um, o pós-1980 é outro. O de 1930 a 1980 seria o da integração do mercado nacional, o do avanço na industrialização. É o da modernização, dita conservadora, da agricultura. É o da urbanização do país. Enfim, são os anos que geram uma expectativa fantástica em todos nós pelas possibilidades abertas, se bem que em 1964 veio a ditadura e jogou água fria em tudo isso. A causa concreta desse corte, contudo, foi o momento de conclusão de pesquisa para minha livre-docência em 1982, e o Censo de 1980 não estava disponível para ela.

RICARDO. Como avalia as críticas dirigidas ao período desenvolvimentista, especialmente em relação à convivência do crescimento econômico com a concentração de renda?

Se olharmos a distribuição de renda não só de um ponto de vista ético mas de um ponto de vista mais material, o

que ocorre nos anos 1970? Em que pesem os problemas e a política econômica da ditadura, a década de 1970 é completamente atípica na história econômica do Brasil. A taxa de emprego urbano superou o crescimento da população, algo inédito no país. O emprego explodiu. Uma economia como a nossa, que tinha uma taxa de desemprego grande — ainda tem — e que estava saindo da recessão dos anos 1962-67, entrou num período fantástico em que o PIB crescia a 11%. Assim, se olharmos a distribuição de renda pelos números relativos, ela piorou em relação ao que era antes. Mas se olharmos os absolutos, as oportunidades de emprego crescendo, a ascensão social, a diversificação na estrutura ocupacional urbana e industrial, há mudanças positivas, e creio que atenuaram o problema da própria distribuição de renda. Pior foi o agravamento da distribuição nos anos 1980, com o desemprego, o salário cadente, a ausência de oportunidades de ascensão. Então, são dois momentos muito diferenciados. Talvez seja por isso que a moçada cantou “Pra frente Brasil” em plena ditadura... é porque tinha emprego.

RICARDO. Os anos 1980 apontam para um período de problemas crescentes na economia brasileira, contrastando com as mudanças que se manifestavam na direção da redemocratização.

É um quadro sombrio, ofuscado, sem expectativa de nada, é a inflação. Foram nove anos terríveis de prostração. E de ruptura também, porque vem junto o declínio do Estado nacional em toda a América Latina. E declínio por quê? Primeiro, porque financeiramente os governos ficaram fortemente comprometidos com dívida. Segundo, a fiscalidade também está altamente comprometida. Terceiro, os problemas se avolumaram sobremodo, com uma inflação galopante para enfrentar, o que não é pouco. Antes crescia-se a 10%, 11%, agora, a 1%. E ainda estávamos na ditadura, apesar dos esforços para se transitar para a democracia. Os anos 1980 são um momento muito complicado na economia brasileira. Sem contar que estávamos sofrendo um dos piores crimes da ditadura, que foi atropelar a política. Ao fazer

isso, ela liquidou várias lideranças que eram pessoas notáveis. Se olharmos o Congresso Nacional dos anos 1960, vemos que havia parlamentares extraordinários, tanto na direita como na esquerda, gente que pensava no país. Isso foi sendo triturado. Até que chegamos a Tancredo Neves, porque no fundo a ditadura não queria Ulysses Guimarães. E Tancredo se associa a quem? A José Sarney. Foi o paradoxo daquele momento, resultado de uma política consentida e negociada. Foi mais uma negociação nacional conciliadora e conservadora.

ROSA. Mas de lá para cá a seu ver não melhorou?

A Nova República não conseguiu desmanchar a centralidade fiscal e financeira que a ditadura criou. Depois, a distribuição fiscal melhorou, graças à reforma que veio com a Constituição de 1988, mas o quadro não foi grandemente mudado. E essa centralidade é outra complicação. Porque quando o Estado vai bem, consegue ir atendendo, tomando iniciativas, investindo, e então todo mundo bate à sua porta, na expectativa de ser atendido. Mas quando o Estado está quebrado, todos se voltam contra o Estado, viram-lhe as costas. Dou um exemplo: a Sudene. Na época de Furtado, era um órgão ligado à Presidência da República, tinha recursos, Furtado gozava de status de ministro de Estado. As reuniões de seu conselho deliberativo contavam com a presença dos governadores de todos os estados. Depois, praticamente destruíram a Sudene, mesmo antes de fechá-la. O órgão passou para a órbita de um ministério, e os governadores não vão perder tempo com as reuniões do conselho porque sabem que lá não tem dinheiro. A instituição foi politicamente rebaixada e esvaziada.

ROSA. O desmonte da Sudene se repetiu em outras instituições.

É de fato um problema mais geral, que vai ser muito difícil consertar. As grandes crises costumam ser um meio pelo qual se consertam coisas, se retomam caminhos. Mas nós não tivemos nenhuma grande crise. Minha expectativa, sinceramente, era de que a crise de 2008 fosse um pouco mais forte. Porque uma crise for-

te quebra laços de resistência, mas uma passageira não, ao contrário, acumula problemas. Destruiu-se o Estado nacional. É uma vergonha que o Estado nacional hoje seja obrigado a contratar uma empresa privada, que pertence a um pool de bancos, para fazer projetos de licitação. Ora, a partir de Vargas o país constituiu uma burocracia estatal. Quando Furtado montou a Sudene, organizou cursos da Cepal para formar técnicos em desenvolvimento econômico, que ensinavam a fazer projetos. Essa preocupação com a capacitação parece ter acabado. Vive-se de mitos. A reforma administrativa feita na época do governo de Fernando Henrique inventou o cargo de gestor. Dá pena ver os gestores, eles não sabem coisas básicas.

RICARDO. Suas palavras parecem apontar para uma desconstrução, ou ao menos uma tendência de enfraquecimento do Estado nacional. Num país com as características do Brasil, qual deve ver o papel do Estado?

Minha forma de ver o processo do desenvolvimento econômico é fundamentalmente histórica. E olhando a história, percebo pelo menos dois traços comuns a todos os países que se desenvolveram: todos, sem exceção, tiveram um Estado atuante e forte, que fez as transformações. Não raro se ouve que na Inglaterra quem agiu foi o mercado. É um equívoco. Duzentos anos antes do “mercado”, Cromwell decapitou o rei, fez transformações e tirou as terras da Igreja. A presença do Estado atuante foi e é um traço de todos os países que se desenvolveram, sem exceção nenhuma. O segundo traço é que o processo de desenvolvimento veio através da industrialização. Então, pretender hoje, como dizem muitos economistas, infelizmente, que o maior determinante do PIB se chama serviços? Isso é não entender o que é industrialização, nem, muito menos, desenvolvimento. Precisam entender que ela é germinadora de progresso técnico, ela é que passa para o restante da economia o progresso técnico. É lamentável que até mesmo instituições sérias de pesquisa publiquem trabalhos sobre isso sem distinguir no setor industrial o que é a indústria de trans-

formação, porque quando falo em industrialização não estou falando de mineração, nem de construção civil, estou falando da indústria que é transformadora.

RICARDO. Segundo estudos do IBGE, a renda per capita do Nordeste ainda é menos da metade da média nacional. O Nordeste ainda encontra-se no patamar de 13,5% de participação relativa do PIB nacional, segundo os dados apresentados no documento “Contas regionais do Brasil 2010” produzido pelo IBGE. Como avalia a permanência das dificuldades de desenvolvimento econômico do Nordeste, em comparação com outras regiões brasileiras?

Bem, o Nordeste não nasceu anteontem, não é mesmo? Sempre me lembro de uma expressão de Furtado. Não é literal, mas ele diz no *Formação econômica do Brasil* e no *Análise do “modelo” brasileiro* mais ou menos o seguinte: “O Nordeste tem mais de 400 anos e suas estruturas são idênticas, não há mudança, e quando elas ocorrem, são mais aparentes que de fato”. O Nordeste é um caso muito especial. Estou inteiramente de acordo com o programa que Furtado formulou em 1959 no quadro do GTDN [Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste]. Ele queria fazer uma reforma agrária, pegar uma importante parcela das terras dos usineiros para uma reforma agrária, e na restante injetar recursos de tecnologia porque havia 400 anos que eles plantavam os mesmos tocos de cana. Mas o plano foi abortado, só sobrou a industrialização. A industrialização numa região subdesenvolvida tem capacidade limitada de transformação. E a indústria no Nordeste é algo menor em relação ao conjunto da economia, na qual ainda pesa muito a agricultura atrasada. Está surgindo um segmento moderno, ainda pequeno. São as manchas de soja no Maranhão, Piauí, Bahia, mas o resto ainda é uma agricultura casada em região inóspita, com muita gente. É complicado. Assim, as políticas que acabaram sendo as mais eficazes foram a do Bolsa Família e a do aumento do salário mínimo. Claro que isso mudou o quadro do semiárido, onde a população é muito pobre. Aquelas cidades ganharam vida urbana, gente

paupérrima conseguiu dar vida melhor para os filhos, os netos, porque agora ganha um salário mínimo que não ganhava, uma renda básica do Bolsa Família.

Mas o fato é que a industrialização dificilmente conseguiria em prazo curto reproduzir o processo de industrialização do Sul, a ponto de pesar na estrutura produtiva da região. E só se obtêm bons resultados na renda *per capita* quando se moderniza o setor produtivo. Pois renda *per capita* envolve outras questões que são absolutamente fundamentais, como a questão tributária. Nós temos uma das estruturas tributárias mais regressivas do mundo, a tributação que cai em cima do pobre é imensa. Se mudarmos isso conseguiremos mudanças importantes. A ditadura perdeu a oportunidade de pegar um pouco do excedente e jogar no social, não souberam aproveitá-la, ou não quiseram, não sei; porque excedente havia, principalmente o excedente exuberante nos anos 1970, que poderia ter sido alocado em saúde pública, educação, saneamento. Ao contrário, privatizaram a educação, e a saúde pública é o que se vê diariamente na televisão. Então, a renda *per capita* não vai mudar via industrialização. Não é por aí.

RICARDO. O Nordeste possui deficiências nas áreas de infraestrutura, de inovação tecnológica e de capital humano. Olhando o Nordeste nos próximos 10, 20 anos, como acha que a região poderá avançar do ponto de vista de maior competitividade, de fortalecimento de sua economia?

Se olharmos as estruturas industriais antigas, de 20, 30 anos atrás, e as de hoje, vemos que o Nordeste se modernizou bastante; vários segmentos produtivos são tão modernos, ou mais, que os de São Paulo. Mas não se pode instalar no Nordeste uma fábrica qualquer. Especialmente falando, as indústrias se locomovem de acordo com certas regras econômicas. Você só força isso através de políticas artificiais, que alteram as estruturas locais, ou pela guerra fiscal. Aí se leva a Ford para a Bahia, a Fiat para Pernambuco. Elas vão fazer transformações locais? Sim, empregarão um número X de operários, com carteira assinada, salário provavelmente

maior que a média local; criarão alguns efeitos urbanos, mas não têm a capacidade de transformar as estruturas da região. Por exemplo, os políticos da região, aqueles que se sentam em Brasília, são os mesmos do passado, ou são os filhos e netos dos mesmos, tão pouco progressistas, ou francamente reacionários, como os anteriores. Portanto, as estruturas permanecem as mesmas.

ROSA. Tem pouca gente no governo pensando os problemas do Nordeste. Acha que o Bolsa Família e a política do salário mínimo estão resolvendo, então não se pensa num projeto maior para o Nordeste.

Infelizmente, não tem mesmo. Estamos num momento de não pensar. Parece que pensar passou a ser uma coisa feia, não sei, a gente tem que pedir desculpas porque está pensando certos assuntos. Façam um desconto do meu pessimismo, mas acho que a academia hoje está pior que há trinta anos. Está mais individualizada, pensando no próprio umbigo, terrivelmente fragmentada. Politicamente, tem-se um arco mais concentrado no “centro”. E em termos acadêmicos, tem-se a busca dos pontinhos para os órgãos de avaliação, da publicação na revista que vale mais pontos.

Enquanto isso, falta, sim, um plano de conjunto para o Nordeste. É a coisa da fragmentação, como falei acima. Temos Suape, por exemplo, porque o Lula é de Pernambuco, simpatizou com o projeto e disse “vou pôr dinheiro aqui”. Mandou estaleiro para lá, Petrobras para lá. Mas foi por vontade do presidente, e não como fruto de uma política nacional de desenvolvimento regional. A soja no Maranhão, no Piauí e na Bahia é fruto do colossal aumento da demanda da China por produtos primários, e a região se beneficiou, pois lá havia condições naturais, terra barata com uma produtividade razoável, e crédito público. Então foram para lá, como foram para Mato Grosso do Sul, para Rondônia.

BRAGA. O que nos falta é planejamento, não é mesmo?

Sem dúvida, perdemos o rumo. O ministério que se chama de Planejamento, hoje é o ministério da contabilidade pública, do deve e do haver das contas públicas, mais

nada. O Ministério da Integração Nacional fez três belos documentos com planos de política para a Amazônia, o Nordeste, o Centro-Oeste. Chamaram-me para discutir-los. Eu os li com calma, conheço as pessoas que fizeram, são altamente competentes. Disse que os planos estavam ótimos, só que eram inexecutáveis. Eles retrucaram: “Como assim, professor?”. Expliquei então que Brasília é que faz a taxa de juros e a taxa de câmbio. Não adianta ter um grande plano na Sudene se ali ninguém manipula os juros, o crédito, a estrutura tributária. O mesmo com a política industrial. Collor fez, Fernando Henrique fez também, Lula fez uma ou duas. Tivemos nos últimos vinte anos umas cinco políticas industriais interessantes. Mas, e daí? Como é que você segura o navio cheio de mercado-ria chinesa no porto? Não segura. Então, não tem jeito.

RICARDO. Falando de política industrial, o empresariado nacional mudou?

Ah, mudou muito, estamos de fato lutando contra a maré. Mudou muito porque esta maldita economia em que estamos vivendo também contamina os empresários, os destrói. Ela transforma empresário produtivo em *rentier*, porque chega o capital estrangeiro e diz: “Você tem que me vender a sua fábrica, senão eu o quebro lá fora”, como fizeram com o José Mindlin. O Kasinski, que era grande empresário nacional, foi para a Zona Franca de Manaus e importava as peças de São Paulo. Então o câmbio mudou e passou a importar da China. Então o câmbio piorou e passou a importar o kit. Agora chegaram os chineses e compraram a montadora dele, e agora ele nem mais é montador de kit. Estive recentemente na Zona Franca de Manaus. Visitei a Honda e vi como tudo ali era *up to date* em matéria de tecnologia, tudo computadorizado, moderníssimo. Não tem nada de ferro-velho, nem pensar numa bobagem dessas, pelo contrário. Portanto, não é problema de competitividade, a máquina é a mesma. O problema é câmbio, é tarifa, é taxa de juros, é crédito. É permissão dos Estados Unidos para fazermos certas coisas, porque se eles não gostarem, dizem não no mercado internacional.

ROSA. É como se a guerra se passasse em outro campo de batalha onde é muito mais difícil lutar. Como sair dessa situação? Um entendimento em nível mundial seria factível?

Aqui dentro, neste momento, não se tem uma coalizão política suficiente para sentar à mesa e tentar discutir esse quadro. Ninguém quer fazer isso. Antes de se pensar em um acordo internacional, em primeiro lugar deveríamos fazer uma reflexão nossa, interna. O governo do PT já vai para o décimo ano de mandato, está mais que na hora de refletir sobre o que será nossa indústria daqui a 10 anos. Agora mesmo deram 300 milhões para o Eike Batista fazer uma fábrica obsoleta de chips, mas ele já quebrou, então como é que essa fábrica vai sair? Nem essa sairá! A outra que fizeram no Rio Grande do Sul, e em torno da qual a imprensa fez um estardalhaço há um ano, é uma fábrica cujos equipamentos foram doados pela Motorola, equipamentos obsoletos da Motorola nos Estados Unidos. A grande vitória é que agora estão encapsulando chip? Ora, já fazíamos isso em 1985, na Telebrás!

RICARDO. Caso se mantenha esta tendência a que está se referindo, qual será o papel do Brasil na divisão internacional do trabalho? Seremos competitivos apenas nas *commodities*?

Olhe, a Inglaterra foi protecionista até 1830 e poucos. Depois se consolidou como uma potência financeira, como a máquina que faz ciência e tecnologia. Só aí virou liberal, no sentido do livre-comércio, pois era a condição *sine qua non* para continuar crescendo e se expandindo. Ou seja, o comércio internacional não pode ser feito entre desiguais. Os desiguais devem ter mecanismos de defesa e de controle. Quando o Brasil aderiu à OMC em 1994, vestiu uma camisa de força, porque a OMC só permite que um país dance fora do ritmo por um prazo muito curto, diante de uma crise de balanço de pagamento, por exemplo, mas sempre algo passageiro. Estruturalmente, o país tem de se comportar de acordo com as regras, ou seja, tem de ser liberal. Mas como eu vou ser liberal com a minha estrutura? Vocês já viram para onde foi nossa dívida externa? Quando o Lula fez todo aquele alarde de que pagou

poucas dezenas de milhões de dólares pela dívida com o FMI, devíamos 220 bilhões de dólares. Hoje a dívida está em 476 bilhões. Percebem? O passivo externo líquido brasileiro, naquela época, estava em torno de 200 e poucos bilhões de dólares. Hoje está em torno de 750 bilhões de dólares. Que bom que temos reservas de 370 bilhões! [Dados de setembro-outubro de 2013]. Mas se não tivéssemos nem isso, estaríamos numa situação muito pior. Só que isso é absolutamente insuficiente para resolver nossos problemas. Estamos vivendo de muito falsete, muita pseudoanálise de que vai tudo bem. Não vai. Uma coisa que aprendi na Cepal, e principalmente com Furtado, é que as estruturas, em especial as mais complicadas, mudam vagarosamente, no longo prazo. Nós tínhamos mais de um terço do PIB que era gerado pela indústria da transformação. A desmontagem foi indo, indo, indo, hoje são 13%. Estamos com a taxa de 1929: 13%.

ROSA. Dá para fazer uma análise do que foram os oito anos de governo Lula e o atual? Quais foram os lados bons e os menos bons?

O Lula em si só vai mudar um pouco a trajetória no segundo mandato. O primeiro é uma continuidade da política macroeconômica anterior: câmbio valorizado e taxa de juros no céu. Ele – e nós também – teve a sorte da mudança na situação do mercado internacional com a explosão da demanda das *commodities*, que permitiu ao país crescer. Das atitudes boas, eu destacaria três: o Bolsa Família, que deu comida para 45 milhões de pessoas, o que não é pouco; o salário mínimo, pois precisava ter coragem para fazer esse reajustamento do mínimo; e, terceira coisa, a expansão do crédito do setor privado e o crédito especial aos trabalhadores. A participação do crédito ao setor privado em relação ao PIB brasileiro era de apenas 25%, nem em país africano era isso; hoje está em 50 e poucos por cento, e pode subir ainda mais. Deve-se perguntar se as famílias ainda têm capacidade de alongar o endividamento: isso é uma outra discussão. Mas essas três iniciativas foram muito boas. Quanto ao resto, o Lula continuou montado no mesmo cavalo, lamentavelmente, em vários planos. Abro um parêntese para dizer que ele teve uma oportuni-

dade única — nenhum outro governante a teve, salvo os presidentes da ditadura — de trocar muitos ministros do Supremo Tribunal Federal. Pôde trocar, se não me falha a memória, 8 ou 9. E a maior parte dessas substituições foram ruins. Hoje ele reconhece, está pagando caro por isso. Agora é que entraram 2 ou 3 melhores. E houve várias outras coisas assim. O que me surpreende, pois ele era cercado de assessores competentes, com visão crítica. Ninguém falava nada ao ouvido dele, meu Deus do céu? No segundo mandato ainda tentou fazer algumas coisas, sobretudo na política externa, mas continuou preso à camisa de força. Enquanto você não conseguir manejar juros, dinheiro e câmbio, não faz política econômica, ou faz a que é ordenada lá fora. Não estou dizendo que Lula foi incompetente por não fazer isso, mas ele devia ter tentado criar uma coalizão política para isso.

RICARDO. Fala-se muito que, a partir da crise de 2008, teria chegado o momento de um maior protagonismo dos BRICS – China, Índia, África do Sul, Brasil e Rússia. Acha que existe espaço nos próximos anos para uma maior participação desses países no PIB mundial, na nova ordem econômica internacional?

A própria criação dessa sigla é complicada, porque são cinco países completamente diferentes. Eles têm em comum uma grande dimensão territorial. Mas as situações econômicas e políticas são muito diferenciadas. Então não há por que pensarmos num destino econômico em paralelo e associado. Os interesses nem sempre convergem. Podem ser convergentes no debate político na ONU.

BRAGA. Na diplomacia?

Exato. A China precisava do voto do Brasil, que é um imenso mercado para ela, em todos os sentidos, não só para vender bugiganga, mas para comprar coisas de que ela precisa. E provavelmente a China vai passar a comprar de nós cada vez mais. Esse tipo de interesse existe, sem dúvida, mas pensar nisso como uma rota de desenvolvimento econômico associado é um pouco como pensar que a integração latino-americana levará o desenvolvimento econômico a todos os seus países. Poderá provo-

car uma acentuada melhora, beneficiar certas estruturas produtivas, pode até elevar a taxa de crescimento. Mas vamos devagar com o andor, porque são todos subdesenvolvidos. Se pegarmos todos os blocos de integração mundiais, todos os que são compostos por países subdesenvolvidos, veremos que o peso total do que comercializam entre si é algo que vai de 5% a 15% – só isso – do total de suas exportações. Se pegarmos o NAFTA, a ASEAN e a União Europeia, a cifra gira em torno de dois terços de seus comércios. Portanto, são duas dinâmicas completamente diferentes. E ainda assim, o Brasil precisaria de uma política mais audaciosa, para chamar a todos e propor outro tipo de enquadramento.

RICARDO. A China mudou o jogo da economia internacional. O Brasil está sendo impotente para redefinir suas relações comerciais na nova ordem global, de modo a assegurar seus interesses no médio e longo prazo?

As mudanças causadas pela China são enormes. Hoje, é o principal parceiro comercial da América Latina. Só que ela tem uma estrutura de pauta que é a estrutura de pauta da Inglaterra do século XIX: ela compra galinha, soja, trigo, arroz, feijão, minérios. E nos vende máquinas e equipamentos, meia soquete, *games*... E vão quebrar algumas de nossas indústrias. Quanto a redefinir a relação, o Brasil aceitou as regras do jogo da OMC, portanto é obrigado a cumpri-las. Como eu disse, torci para que a crise fosse maior. Porque se fosse, quebraria muitas resistências e poderíamos pensar em abandonar certas regras da OMC; determinados interesses que antes não se conseguiam costurar iriam convergir. Nesse sentido, a crise de 1929 foi o maior laboratório que se teve: os tenentes saíram para a rua e queriam liquidar todos os fazendeiros de café, em seu entender culpados pela desgraça nacional. Vargas era um positivista, que dizia que o orçamento devia ser equilibrado e que se recusava a dar crédito para a pecuária. Mas era muito inteligente e entendia que o mercado nacional precisava se integrar, pois o país era um arquipélago. Quando assume o poder, a conversa é outra. Abre a gaveta e vê que está vazia. Como era possível ser liberal com uma gaveta, a dos dóla-

res, vazia, e a outra entupida de dívidas? Não tem liberal que se sustente, todos acabam atropelados pela realidade. Tivemos a sorte de ter um estadista, como o México também, aliás. Mas precisa ter o estadista que tome as decisões rapidamente. Hoje em dia não se tem, todos estão jogando no financeiro.

ROSA. Como vai o Mercosul? Qual o seu futuro?

O Mercosul continua crescendo. Continua importante para o Brasil. É o nosso segundo mercado. E o Brasil tem com eles um outro jogo: o Brasil é o que vende mais manufaturados no Mercosul. A Argentina vende um pouco para nós também, mas o que o Brasil vende são, fundamentalmente, os manufaturados. Todos os países têm interesse comercial com o Brasil. E devem ter mesmo. Daí a ter a expectativa de se imaginar o Mercosul como mecanismo de desenvolvimento latino-americano, é outra história. Mas não sou pessimista em relação ao projeto. Temos um vasto território, recursos naturais de enorme riqueza, uma grande população, somos um país urbanizado. São coisas muito importantes. E temos uma estrutura industrial que pode ser dinamizada, mas não dinamizada nesse quadro. Ao contrário, nesse quadro ela vai piorar.

RICARDO. Os últimos anos foram marcados pelo avanço dos programas de transferência direta de renda, o aumento expressivo do salário mínimo, a expansão do crédito, consolidando um modelo de crescimento econômico muito baseado no consumo. Certamente existe um lado positivo, pois tudo isso sinaliza para um processo de inclusão social e de atendimento de parte das necessidades básicas da população de baixa renda. Qual é o próximo passo?

Esse modelo não se sustenta. Um país só cresce sem investimento se estiver numa profunda recessão, ou numa depressão com capacidade ociosa. Era o Brasil de 1929, como Furtado mostrou de maneira translúcida. Quando não se está em recessão nem em depressão, a situação é diferente: é preciso acelerar a taxa de investimento, do contrário não se acelera a produção, é impossível. Pegue-se a equação da demanda efetiva, consumo das

famílias, consumo do governo, investimento (público e privado), e mais o comércio internacional. Pois bem, na história econômica brasileira do século XX o investimento

presário! Quando li o que ele ia fazer, logo pensei: é o novo Farquhar, esse é o Farquhar brasileiro. Percival Farquhar foi um gringo do início do século XX, um maluco que che-

“O empresário foi ganhando mais dinheiro com as aplicações no mercado financeiro do que com a fabricação de sapatos ou salsichas, perderam-se os elos da nacionalidade. Ele já não tem por que lutar por um Brasil melhor.”

público sempre foi a variável estratégica, pois aqui estão as decisões do Estado sobre o que fazer, quanto fazer, para quem fazer. É ele que tem de coordenar o resto, dele é que vêm as diretrizes, o resto tem de ir em consonância com ele, tem de se ajustar a isso. Só que isso foi fortemente constrangido, se não foi praticamente zerado. Portanto, se não se reativar a taxa de investimento não se dará nenhum destino ao país. A presidente Dilma fez das tripas, coração e conseguiu aumentar um pouquinho a taxa, com algumas operações criativas de contabilidade junto ao Tesouro Nacional e ao BNDES, mas elas têm um limite, e um limite muito curto. Não é demais lembrar que o montante dos juros ocupa, no orçamento federal, nada menos do que 40% a 45%!

RICARDO. Não lhe parece que existe uma expectativa do governo federal de ampliação dos investimentos oriundos do setor privado, tendo em vista a aceleração dos leilões de concessões na área de infraestrutura, como rodovias etc.?

Eu duvido que essa mudança se dê, justamente pelo que estou falando e que os empresários também sabem de cor e salteado: o empresário precisa de determinadas expectativas para tomar decisões; se não tem o mínimo de segurança não põe dinheiro do bolso dele ao acaso. Para ter essas expectativas, precisa que o Estado as crie, dê a rota, o rumo. Não adianta apenas incentivar, subsidiar, dar crédito barato pelo BNDES. Isso beneficia alguns, é verdade. Às vezes até o benefício pode ser produtivo, gerar efeitos bons. Mas às vezes não, como foi o caso do Eike Batista. O que se dilapidou de dinheiro com esse em-

gou a ser dono do sistema ferroviário latino-americano. Não porque tivesse comprado todos os trens, mas porque construiu um castelo de cartas com jogadas financeiras. Como esse Eike, que tomou dinheiro dos trouxas, que compraram as ações dele na Bolsa de Valores.

RICARDO. Como é que se recupera a capacidade de investimento do setor público? Seria a partir de algum aumento da carga tributária?

A carga tributária já está relativamente alta, é um caminho muito difícil. Existe o processo do endividamento do Estado, no qual se deve pensar. Pode-se também repensar no uso do crédito internacional, sob outras condições e não sob as condições em aberto como está, jogando com derivativos. Os derivativos nos interessam? Quanto? Então, tem que haver uma disciplina, um controle sobre o capital externo. Só que para fazer essas coisas é preciso, no mínimo, pedir licença de alguns anos à OMC, a Basileia, ao FMI... Porque do contrário, um dia o telhado da casa cai e passa a chover dentro. E aí tem de mudar de casa ou refazer o telhado. Muitos economistas dizem que eu sou pessimista, que o investimento estava em 13% e subiu para 18%, 19%. O que é importante é saber qual a estrutura desse investimento, em que direção aumentou. Ou seja, quanto foi para a indústria de transformação? Quase nada. Foi para o agrobusiness, para mineração, para o financeiro, para o setor de serviços. Não é isso que empurra o PIB para cima.

RICARDO. Em sua produção acadêmica mais recente percebe-se a preocupação com a definição de um novo

projeto nacional de desenvolvimento. Quais seriam as suas principais diretrizes?

Um primeiro ponto é que o Brasil não pode competir de igual para igual com a China. Então, tem de alterar as regras do jogo das suas relações econômicas internacionais. Um segundo ponto é que precisamos recuperar os instrumentos de política econômica que nos permitam controlar o câmbio, controlar os juros, controlar as tarifas, o movimento do capital internacional. Se não fizermos isso, não faremos coisa nenhuma. Aí é possível pôr em execução um projeto nacional de desenvolvimento. O país tem que ver, em seguida, quem serão seus sócios. Assim como o governo chamou o Gerdau para lhe dar conselhos, terá de chamar pessoas capazes de assumir certos compromissos, com os quais deverão estar de acordo.

BRAGA. O empresariado nacional?

Sim, o empresariado nacional. Tem de chamar essa gente e convidá-la a participar de um projeto. Só que é preciso alterar as regras do jogo, pois sem quebrar os ovos não se fará nenhum omelete. E quebrar os ovos também é difícil, pois são grandes as complicações internas e externas. Por isso é que eu digo que sem uma crise mais profunda fica muito mais difícil, porque sempre se fica acreditando que amanhã se vai resolver o problema. Não vai. A doença vai aumentando, corroendo cada vez mais o organismo. Haja vista o exemplo que dei a vocês: o Estado tem de contratar uma consultora privada para fazer licitação, o que é uma declaração de incompetência, de falência de um Estado que pretende ser desenvolvimentista e não sabe nem fazer um projeto. A agenda? Bem, a agenda tem que levar em conta os nossos trunfos. Temos algo altamente precioso e cobiçado por todo mundo: o mercado interno. Precisamos cuidar disso. Como? Recuperando o controle sobre os setores externos da economia, do contrário o mercado interno deixa de ser nosso e passa a ser da China. Temos os problemas sociais, vamos enfrentá-los de vez. Temos de convencer os empresários de tudo isso. E não estou colocando absolutamente nada de novo aqui: há cinquenta anos Oscar Warshawsky, um econometrista da Cepal, fez todas as simulações da América Latina e

mostrou que se fazendo um modelo de desenvolvimento voltado para o mercado interno, e gastando uns poucos dólares em saúde, educação, saneamento básico, rede de esgoto etc., a taxa de crescimento de longo prazo do PIB chegava a 5%. E o dólar era uma mercadoria extremamente rara, naquela época. Então, temos de desenvolver com ciência e tecnologia determinadas áreas para exportar bens de maior valor agregado, e não como hoje, bens de menor valor agregado. Quer dizer, tomara que continuemos a exportar galinhas, pois é isso que tem sustentado em parte os nossos gastos internacionais. Mas temos de pensar em outras coisas, mexer em alguns setores produtivos da indústria, atualizá-los, voltar a ter itens importantes na pauta de exportação. Paralelamente, cuidar do mercado interno, com habitação, saneamento básico, educação e saúde. Aí teremos uma grande melhora da distribuição de renda, e as pessoas poderão viver de seus salários. Devemos também pensar numa reforma tributária, enfrentar a guerra fiscal dos governadores. Não sou um sonhador. Tenho consciência de que tudo isso é um exercício de pensar, e de que para fazer tudo isso é preciso haver outras circunstâncias políticas que hoje em dia não temos. Amanhã, não sei.

ROSA. Até semanas antes de morrer Celso reelaborava o conceito de desenvolvimento, que ao longo de mais de meio século não parou de evoluir. Se nos anos 1940, na Cepal, a vertente industrialização era muito forte, depois ele foi incorporando as dimensões social, cultural, ambiental etc., forjando um conceito muito amplo e global. Qual seria a sua definição do desenvolvimento?

Há, de fato, inúmeros complementos à palavra. No desenvolvimento econômico tem-se um processo de crescimento de longa duração a uma taxa de crescimento a mais alta possível em relação à taxa demográfica. Esse esforço de desenvolvimento deve canalizar o excedente para os compartimentos realmente capazes de trazer as transformações objetivadas por quem — o núcleo governante, a elite pensante — pretendeu crescer e melhorar diversos aspectos, como o nível de saúde da população, o nível de educação, o de saneamento básico, o de habitação etc. Em suma, tem que haver uma orientação e

uma priorização da alocação do excedente. Assim é possível conseguir efetivamente transformações que atinjam os objetivos que foram fixados. Esse é um exercício permanente que fazíamos no passado, na academia ou em instituições como a Cepal. Quando me refiro a “desenvolvimento econômico”, estou, evidentemente, falando no social. As melhorias das condições físicas e materiais devem se dar por meio da educação e da cultura, o que requer uma outra conotação política e social. A urbanização em si já traz no seu bojo uma ampliação dos anseios e das demandas políticas da população. Quando tiramos um homem do campo e o jogamos na cidade, ainda que como servente de pedreiro, a cabeça dele forçosamente muda, porque passa a enxergar que, se fizer alguma pressão, pode ter um hospital para curar a doença do filho, uma escola para o filho estudar. Enfim, os valores mudam e os anseios crescem. E isso é extremamente positivo, porque esses anseios devem ser filtrados por partidos políticos, grupos, movimentos, para ser canalizados até as estruturas de poder. Então, isso tem que acompanhar necessariamente um processo de desenvolvimento.

ROSA. O que pensa desses grupos que, em certos países ricos, vêm pregando o “desdesenvolvimento”, sobretudo por causa do estrago ambiental inerente ao processo desenvolvimentista?

Acho que essa vai ser a grande discussão política internacional. Talvez ela se translate, por exemplo, do projeto nuclear iraniano para a questão da água, que é uma questão mundial. Se realmente o mundo continuar a produzir toda essa poluição — porque há controvérsias, até entre quem entende do assunto — chegará um momento em que esta será a agenda política internacional. Nem a do desenvolvimento econômico material a superará. E aí será um problema de grande dimensão, quem não pegou o bonde da história não saberá o que fazer.

RICARDO. Para um jovem economista que começa a trilhar os caminhos da universidade na área das ciências econômicas, que aspectos o sr. gostaria de sublinhar?

Eu sempre chamo atenção de meus alunos para o fato de

que a economia não é uma ciência. Ela tem a teorização, é claro, tem posturas científicas, normas científicas de procedimento, mas essa teoria é uma construção, uma construção que decorre da visão de mundo, que os autores dos livros que estudamos tinham ou têm, em determinado momento. Então, há os que acreditam que é necessário ter uma justiça social, outros pensam que o mercado é que resolve; um não quer muito o Estado, o outro quer. Enfim, temos variações. Mas é possível segmentar todo esse âmbito em três ou quatro grandes correntes. O primeiro passo é entender o que cada uma pensa e detectar quais são os interesses implicitamente envolvidos nesta ou naquela composição teórica, do contrário você é incapaz de saber se alguém está dizendo a verdade, se é que existe a verdade. Como dizia Joan Robinson, “você precisa estudar economia, não para aprender economia mas para não serem enganados pelos economistas”. É disso que se trata. Do contrário, a gente fica sujeito a ouvir muita sandice por aí.

BRAGA. Como esse Projeto Ômega, que deseja transformar São Paulo numa grande praça financeira da América Latina, para uma abertura financeira ainda maior. É um projeto que está combinado com outro, que visa a fazer uma espécie de Plano Real para a indústria: liberar comercialmente, com o suposto de que nossa competitividade se elevará com os investimentos produtivos que viriam.

Cria-se competitividade não apenas pelo número de voltas que a máquina dá, ou pelos metros de tecido que são feitos por minuto. Como é que se formam o valor e o preço disso para se poder ter competitividade internacional? Isso passa necessariamente pelo câmbio e pelos juros, pelo financiamento. Então, que se inclua nesses planos que o Brasil mudará o seu sistema financeiro e adotará o sistema chinês, com a taxa de juros, o controle cambial, o controle de movimento de capitais que a China faz! Estamos cada vez mais embaraçados porque os únicos que se defenderam, um de maneira mais forte e os outros dois menos, foram China, Rússia e Índia. Só três países não abriram a conta de capital como os americanos queriam que abrissem. A Europa é outra conversa. Na Europa, tem que se ver o que

a Alemanha faz e a França faz, o raio de manobra de ambas, pois o resto tem de cantar no coral. Aqui, é o sistema financeiro que está querendo juros altos. Não tem nenhuma inflação ameaçadora que justifique esse movimento absurdo de taxa de juros que estão fazendo. E aí eu volto à pergunta: o que esses projetos significariam em termos de desenvolvimento econômico? Absolutamente nada. Vamos inventar em São Paulo uma super-City? E onde está a libra esterlina? E o dólar? Vamos ser praça financeira se não temos moeda? É muito caradurismo.

BRAGA. Nem os chineses estão fazendo isso, porque sabem a confusão e a especulação que daria.

Uma pena que eu não guarde as bobagens que ouvi nesses trinta anos, mas uma delas foi a de que se criaria uma moeda única na América Latina. O que se escreveu de artigos favoráveis a isso, meu Deus! Outra era a coordenação das políticas macroeconômicas do Mercosul. Dois absurdos completos. Nem na União Europeia conseguem fazer isso. Agora, querem fazer para a América Latina? Eu costumo dizer que é uma desfaçatez, é uma desonestidade intelectual. Mas sobre os projetos acima, eu diria que esses economistas não são ingênuos nem desinformados, sabem muito bem do que estão falando. Então, estão mentindo, mas com que objetivo? Quando um sujeito de certa expressão, conhecimento, nome na praça, fala essas coisas, é porque é a voz de determinados interesses. Nesse caso, quais? Interesses financeiros. Todo esse movimento mundial de derrubar tarifas, etc, foi para dar liberdade ao capital financeiro, porque do contrário a crise teria vindo muito antes e o mundo estaria muito diferente. Então, certos economistas devem estar de plantão, em defesa permanente desse conjunto de liberdades para o capital financeiro poder nadar e atravessar o lago. Essa é a minha opinião.

BRAGA. Considerando esse quadro, quais são seus projetos intelectuais no momento?

Estou dando um curso aqui. Mas mesmo neste Instituto de Economia, que foi uma casa que ajudei a construir, o clima já não é o mesmo de 30, 40 anos: os tempos são outros. Certas coisas que conversávamos e discutíamos com

a maior facilidade passaram a ser complicadas. Fui um dos pouquíssimos professores daqui que defendeu a ideia de que o país está sofrendo uma desindustrialização. Este é só um exemplo, poderia dar outros. Então, quando me aposentei pedi para ficar apenas com esse curso de desenvolvimento econômico, que é algo de que gosto e que acho que sei fazer. É um curso muito pesado, com muitos alunos e muita aula extra, que não cabe nas 16 semanas do semestre letivo, e também fiquei com orientação de pesquisas e teses. Não ganho nada, mas tenho prazer em dar. É para a pós-graduação. Para tentar formar quadros para o desenvolvimento do país, principalmente para o magistério superior e para o setor público.

BRAGA. E em termos de participação pública?

Não me anima pensar no setor público. Nas poucas vezes que me chamam, eu vou, mas não sinto ressonância, ou então falo e os sujeitos parecem que não estão entendendo nada, ou que está tudo certo. Estive recentemente na Zona Franca de Manaus e deixei o superintendente indignado, quando perguntei se não percebia o que estava acontecendo. Ele acha a Zona Franca de Manaus o suprassumo. Mas é a única zona franca do mundo que exporta para dentro, o que é uma aberração, uma anomalia. Durante todos esses anos – de 1967 para cá – aquilo já deveria ter sido reestruturado para ser realmente um nucleamento industrial capaz, mas entrou em processo de regressão, salvo uma ou outra planta que se integrou, como a Honda de motocicletas. A maioria passou a importar cada vez mais e mais insumos e matérias-primas. É pior, deslocou as compras para fornecedores externos, porque antes se tinha uma integração com São Paulo, suponhamos que 25% das matérias-primas vinham de São Paulo ou do Rio de Janeiro, agora vêm menos de 10%, e 45% vêm de fora. E ela também foi atingida pela desindustrialização, e pela competitividade chinesa, claro. A Zona Franca de Manaus é um escândalo, exporta só 3% do faturamento para fora, e assim mesmo é para o Mercosul. Vai exportar televisão para quem? Para a Ásia? Bem, chega de pessimismo, não é?

§

Sobre o Estado

De Pierre Bourdieu

Companhia das Letras / São Paulo, 2014
Trad. de Rosa Freire d'Aguiar

|| Afrânio Garcia Jr.

CONVITE AO ESTUDO DA REALIDADE SIMBÓLICA DO ESTADO

Em cursos proferidos no Collège de France durante os anos universitários de 1989-90, 1990-91 e 1991-92, Pierre Bourdieu analisou a máquina burocrática que caracteriza os Estados modernos — com seus serviços de saúde, educação, suas Forças Armadas (exército, polícias), sua justiça (tribunais, sistema penitenciário) etc. — em sua relação com as instituições legislativas e executivas submetidas à concorrência política aberta e que fixam os objetivos e meios desses serviços, mas dedicou especial atenção à inscrição do Estado na subjetividade dos cidadãos que asseguram sua existência. Ponto de partida de sua reflexão é que a materialidade do Estado repousa tanto na concorrência (eleitoral ou por concurso público) para o provimento dos cargos de decisão, nos modos de funcionamento da burocracia que leva à prática o decidido naquelas instâncias, quanto na crença em seu poder, na aceitação de sua existência como fato evidente. As representações sobre o Estado penetram em nossas cabeças, ou em nossos inconscientes, e informam o olhar que dirigimos às manifestações do que chamamos de Estado. Uma das maiores dificuldades para pensar o Estado é justamente a necessidade de não ficarmos restritos às formas que o Estado nos inculuiu para percebê-lo.

O fundamento da legitimidade do Estado estaria bem menos no consentimento de seres conscientes de seus atos e pensamentos do que nas categorias de percepção que nos habitam, que reforçam a energia mobilizada para os atos possíveis e restringem o horizonte do pensável, como a língua que nos serve de meio de expressão. O reconhecimento do Estado é uma componente central para sua existência cotidiana, mas ele é obtido por processos de socialização bem mais complexos e diversificados do que se supõe na visão do consentimento, como adesão livremente adotada por sujeitos senhores de seus destinos. Aqui parece residir a contribuição específica de Pierre Bourdieu para a teoria do Estado: examinar como foi (e é) obtido o reconhecimento para o funcionamento de entidade coletiva a regular a ordem da vida social. O Estado fornece o princípio do consenso sobre os eventos mais básicos da vida social, como a temporalidade, a organização do espaço, os pesos e medidas adotados no dia a dia, e ele prescreve os modos de resolver os conflitos sobre o destino coletivo. Mas o Estado é também uma “ilusão socialmente fundada”, para usar a expressão de Durkheim voltada ao entendimento de Deus, ser dependente da credibilidade em sua existência. Parte de sua força (ou fraqueza) está vinculada à potência que lhe é atribuída pelos que dependem de suas decisões e atos. E para tratar desse aspecto, os cursos retomados neste livro mobilizam as questões e os instrumentos de pensamento forjados ao estudar o campo intelectual desde meados dos anos 1960, sobretudo como se ganha (e se perde) credibilidade como autor de determinadas idéias. Nos anos 1990 o objeto de investigação não é apenas a concorrência pela palavra autorizada como artista ou cientista, mas de que maneira a concorrência

pela representação de interesses coletivos resulta em monopolização do poder de falar em nome de uma totalidade precisa.

A hipótese central do livro é anunciada nas primeiras páginas e permeia todos os questionamentos e demonstrações: o Estado se reserva o monopólio da violência física, como indicou Max Weber, mas sobretudo o monopólio da violência simbólica, adiciona Pierre Bourdieu. O ponto de vista do Estado é aquele que organiza o conjunto dos pontos de vista arbitrários e mesmo os mais contraditórios. Contudo, a origem social da implantação desse “ponto de vista supremo” e unilateral não é fruto da vontade coletiva compartilhada, nem é imposto por grupo coeso que busca dominar a totalidade, e todos os demais, em proveito próprio. As teorias que adotam de saída o pressuposto de que o Estado é o promotor do bem comum não explicam como esse ideal chegou a ser enunciado e impingido aos mais diversos detentores do poder (inclusive a tiranos) e ao conjunto dos cidadãos. Em vertente oposta temos os críticos do Estado que o percebem como instrumento de dominação da classe dirigente — particularmente nítido no pensamento marxista. Em ambos os casos, diz Bourdieu, o Estado é definido por suas funções, mas não se apresenta o princípio explicativo de sua implantação. A implantação de um ponto de vista que permite a integração moral de uma população, mas sobretudo de uma integração lógica sobre as divisões do mundo social, permite o acordo imediato entre os mais diversos indivíduos. Inclusive como condição dos conflitos sobre os modos de funcionamento do mundo social, pois para que os conflitos façam sentido é necessário um acordo sobre os pontos de desacordo e sobre as modalidades de expressão e negociação do desacordo. A referência explícita a Durkheim de *As Formas elementares da vida religiosa* atesta como

Bourdieu retoma o lugar do pensamento religioso num dos pioneiros da sociologia para atribuir ao Estado moderno o papel de promotor da integração lógica das populações que o fazem existir. A legitimidade do Estado como provedor dos princípios de divisão e organização do mundo social é pensada como atributo que permite fundar a comunicação entre os indivíduos, tanto para o acordo de vontades como na base dos conflitos.

Este livro, composto após a morte de seu autor, a partir de transcrições das conferências, dos esboços de plano e de artigos editados depois dos cursos, é revelador dos modos de pesquisar e de refletir de Pierre Bourdieu. A configuração do objeto de estudo faz largo uso das questões e métodos forjados ao longo de seu itinerário intelectual precedente, particularmente como as relações impostas pela concorrência entre intelectuais pela palavra autorizada contribuem para explicar tanto as inovações literárias, artísticas ou científicas quanto os temas obrigatórios e os tratamentos que lhes são dados. O conceito de campo revelara-se uma ferramenta de grande alcance para pensar o problema da “autonomia relativa” dos microcosmos intelectuais frente às condicionantes econômicas, políticas ou religiosas de uma determinada época. Essas investigações foram simultâneas às realizadas sobre o sistema educativo e a seletividade que opera ao dotar alguns de trunfos indispensáveis para carreiras literárias, artísticas ou científicas. Em finais dos anos 1960 a preocupação dominante é com a autonomização dos “campos intelectuais”, e a palavra Estado nem é referida em seus textos. Paulatinamente Pierre Bourdieu vai estendendo o uso da noção de campo para outros domínios da prática social, como o campo político e o campo econômico. O primeiro ano das conferências retomadas nesse livro — o de 1989 — coincide com o bicentenário da Revolução Francesa, quando ele publica a Nobreza de Estado, pesquisa de

grande fôlego sobre a morfologia social de toda a elite dirigente da França, especialmente de seus quadros de dirigentes políticos e do patronato econômico. Nesse particular, as conferências de 1989-92 dão continuidade ao investimento de pesquisa anterior. Mas o desafio que se impõe desde o início vai bem além de fundar as análises da diversificação do campo de poder na França, ou em nações de complexidade política equivalente. Busca repensar o Estado moderno, o que ia além do escopo tratado anteriormente. As conferências do primeiro e do segundo ano foram destinadas à apresentação das obras dos que ele considerou os principais teóricos contemporâneos a empreender um projeto como o seu: Habermas, Eisenstadt, Perry Anderson, Barrington Moore Jr., Chales Tilly, Reinhard Bendix, Theda Sckopol, Corrigan e Sayer (lista não exaustiva). As sínteses expostas servem de ponto de apoio para crítica cerrada, assinalando o que ele considera demonstrações necessárias e suficientes e lacunas que devem ser completadas por novas investigações, sobretudo aquela a que se propõe. Esse retorno reflexivo ao estado da arte sobre o conhecimento a propósito dos fundamentos do Estado inclui ainda, como seria de se esperar, o diálogo com o legado dos pioneiros das ciências sociais, a tríade Marx, Weber e Durkheim, sobretudo com seu predecessor Norbert Elias. O leitor pode verificar como a própria transcrição das falas teve que abrir espaço para as digressões, onde a matéria da reflexão pode vir tanto da discussão sobre cada autor separadamente, como de dilemas de sua pesquisa, ou de posturas teóricas rivais em sociologia. Não seria exagero ver nesse livro uma abertura para melhor entender a elaboração do pensamento de Pierre Bourdieu. A obra é muito menos uma súmula de tudo o que pensava a propósito do Estado do que apontamentos sucessivos que indicam caminhos e pesquisas a fazer para que melhor se conheçam os fundamentos do Estado moderno.

Nota-se, porém, o esboço nítido de sua própria linha de argumentação em livro a ser redigido posteriormente (nesse sentido trata-se de obra inacabada, mas delineada com nítidos contornos). Trata-se de um salto em suas concepções, a meu ver: nem o monopólio da violência física, nem o monopólio da violência simbólica são resultados espontâneos do processo histórico. Norbert Elias e Charles Tilly, principalmente, detalharam os meandros da monopolização progressiva dos meios de exercer a violência, e ao considerar essas pesquisas Bourdieu esboça as maneiras de entender a monopolização dos instrumentos da violência simbólica. Note-se que, sobretudo em 1991-92, para poder dar consistência de demonstração a seus argumentos, ele restringe a abrangência da análise da passagem do Estado dinástico ao Estado moderno aos casos francês e inglês. Pode então examinar em maior detalhe como surgiu a noção de “serviço público” ainda sob a vigência do Estado dinástico francês, e a progressiva autonomização e choque do capital cultural forjado pela burocracia em expansão frente à casa real e seu modo dinástico de reprodução. Da mesma forma, analisa como foram estabelecidas as conexões entre mercados diversificados ainda sob o Estado dinástico, abrindo a porta para a institucionalização do capitalismo, como estudara Karl Polanyi. O leitor pode constatar quanta pesquisa de sociologia histórica ou historiográfica recente estava sendo incorporada, quanta pesquisa nova necessita ser feita, e quanto o estudo sobre a gênese de Estado a partir de outras variantes (como Estado forjado a partir de burocracia colonial) permitira consolidar os novos horizontes delineados dessa maneira.

Ainda mais interessante é notar que, se o Estado é pensado, como todo “campo”, como terreno de disputas materiais e simbólicas, onde a concorrência entre os agentes pelo monopólio da palavra legítima é uma constante, não se trata de um

campo como os demais mas de um “metacampo”, de configurações sociais que subordinam os outros microcosmos. As lutas que aí se desenrolam têm por objetivo central concentrar o poder sobre os modos de funcionamento dos demais. Vê-se então que a “autonomização relativa” dos campos, postulada no início da carreira, dá lugar à reflexão sobre processos que a limitam ou mesmo podem produzir heteronomia em campos já autonomizados (para excelente estudo de heteronomização de campo literário ver o livro de Gisèle Sapiro, *La guerre des écrivains*). Os modos de existência do Estado preenchem assim um lugar à parte na configuração do “campo de poder”. Sem dúvida, esta obra assinala um momento novo na estruturação do modelo conceitual de Pierre Bourdieu.

Nesta curta resenha deste livro seminal não pudemos examinar de forma exaustiva as suas contribuições principais para a teoria do Estado. Mas esperamos ao menos haver contribuído para suscitar interesse por sua leitura e demonstrado como o livro propõe um roteiro de obras centrais — verdade que voltadas em particular para o universo europeu — a serem consultadas e como sugere caminhos para novas pesquisas sobre os fundamentos do Estado moderno. Exatamente nos anos que se seguiram à queda do Muro de Berlim, quando muitos se aproveitaram da brecha da ruína da URSS e do bloco soviético para profetizarem o fim do Estado e o reino exclusivo do “sistema de mercados formadores de preços”, regulados em escala internacional por conexões de mercados financeiros, Pierre Bourdieu produziu uma amostra exemplar do que chamava de “sociologia reflexiva” e de sua capacidade de enfrentar novos desafios empíricos e teóricos.

A universalização do modelo explicativo obtido nestas conferências supunha também o estudo da gênese do Estado nacional moderno segundo

outras variantes que as objetivadas para o Estado dinástico; a consideração do caso de Estados como o brasileiro, ou de países da América Latina, que se afirmam e se legitimam ao construírem suas economias nacionais ao longo do século XX, como os estudou Celso Furtado, parece ser altamente promissora e se inscrever no próprio movimento provocado pelas conferências e cursos que estiveram na origem deste livro (como revelam certos números de *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*). O leitor desta nota poderia estranhar que seu título faça referência a convite ao estudo de Estado a partir de um sociólogo que se notabilizou por se dedicar à pesquisa sobre a dimensão simbólica das práticas sociais?

§

O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão

De Celia Lessa Kerstenetzky

Campus /Rio de Janeiro, 2012

|| Luiz Carlos Delorme Prado

SOCIAL-DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: UMA DEFESA DO PROJETO MODERNO

Neste novo século, a discussão de um projeto de sociedade implica no debate sobre os sucessos e fracassos das utopias sociais do século XX. Compartilho da visão de Celia Lessa Kerstenetzky, autora do instigante livro resenhado, de que o estado do bem-estar social é uma invenção política e foi, também, a melhor obra da social democracia no último século. Ao confessar meu viés, acuso a natureza das minhas escolhas sobre o que é importante no livro e o que é acessório¹. Como afirma Kerstenetzky, este é um livro de defesa do Estado de bem-estar social e de seu valor histórico. A autora apresenta o livro como um diálogo com um interlocutor cético. Vou aceitar o desafio da autora, não como um cético — já que revelei-me um reformista, ou seja, um defensor de uma agenda de reformas socialdemocrata — mas, como um economista, que submete a utopia ao escrutínio da razão e da viabilidade econômica.

O livro parte de uma discussão sobre a definição de seu objeto: o Estado de bem-estar social. Este está longe de ser um conceito simples. Além disso, a contraposição de política social como um serviço social ou como uma intervenção do Estado para garantir direitos fundamentais dos cidadãos é, também, um debate que fica muitas vezes obscurecido por conceitos mal definidos. Trata-se aqui de uma categoria de conceitos controversos, que foi chamado por W.B. Gallie de “essentially contested concepts”². Confusão conceitual em ciências sociais e, particularmente, em ciência política, é fonte de muitas dificuldades para a compreensão dos debates contemporâneos. Isso, em parte, surge porque há uma categoria de conceitos cujos significados têm implicações normativas ou valorativas que fazem com que diversos autores o usem com diferentes interpretações, ficando pouco preciso o sentido em que é empregado. Alguns autores defendem enfaticamente uma definição do conceito, enquanto outros defendem, com igual zelo, sentido alternativo — sendo esta controversia que dá ao conceito seu caráter de contínua contestabilidade. Esse é o caso de conceitos como justiça, democracia, império da lei (rule of the law), cidadania e é, certamente, o caso de vários conceitos analisados no livro resenhado, particularmente, o de Estado de bem-estar social.³

Apesar das dificuldades, o conceito de bem-estar social deve ser enfrentado. A autora o faz,

313-320

>>

1. Apontar nosso viés é um primeiro passo para um olhar objetivo sobre a história, embora não neutro. Dessa forma afirma Hegel: “Deve-se admitir incontestavelmente que uma história, seja qual for o seu objeto, conte os fatos sem intenção de que prevaleça um interesse ou fim particular. Mas com a banalidade de semelhante exigência pouco se adiantará, visto que a história dum assunto está intimamente conexas com a concepção que dela se faça.” Ver Hegel, 1974, p. 3.

2. Gallie, 1956.

3. Para uma discussão aprofundada das questões levantadas pelos “essentially contested concepts”, ver Collier, Hidalgo & Maciuceanu, 2006.

inicialmente, em um capítulo introdutório, que chamou de “Premissas”. De início, chama a atenção de que a expressão “welfare state” foi empregada originalmente pelo político inglês, Alfred Zimmern, nos anos 1930, para contrastar a evolução do Estado britânico, de um power state para um welfare state. No entanto, o conceito de Estado de bem-estar social não pode ser reduzido à concepção original de Zimmern. Este é usado no debate contemporâneo como um Estado que provém “um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada.”⁴

A autora aponta apropriadamente que a natureza desse estado, o sentido do bem-estar propugnado, as regras e meios em que são financiados, estão fora da definição mencionada. Argumenta, ainda, que há muitos nomes que designam essas políticas — sistema de proteção social, seguridade social, políticas sociais, estado-providência, serviços sociais etc. Nessa linha, a indefinição se apresenta na substituição pragmática e generalizada de um conceito definido formalmente por um conjunto de indicadores quantitativos — por exemplo, o gasto social do governo como percentual do produto, como proporção do gasto governamental, a cobertura previdenciária, o número e abrangência de serviços sociais etc. Dessa forma, Kerstenetzky trata seu objeto sem uma preocupação de defini-lo de forma rigorosa. Reconhecendo o início do Estado de bem-estar social como impreciso, considera-o temporalmente de forma empírica e abstrata, fática e idealizada, íntegro e múltiplo na experiência histórica.⁵ Portanto, opta por demarcá-lo, recorrendo ao registro de datas

e fatos relevantes indicativos da presença de sua condição mínima de existência, a partir da ruptura com um estado de coisas anterior — o paradigma da assistência social pública descentralizada.

Depois de enfrentar, com riqueza de detalhes, a complexidade do conceito de Estado de bem-estar social, não ficou claro porque Kerstenetzky preferiu evitar defini-lo com maior precisão. Os elementos estão todos em seu livro. Estado de bem-estar social é um tipo de intervenção do Estado que trata a desigualdade e as vulnerabilidades econômicas e sociais dos cidadãos como problemas da sociedade e não do indivíduo. Ou seja, a pobreza, o desemprego, a incapacidade de trabalho em decorrência de doença ou velhice e outras questões similares não são mazelas de responsabilidade dos indivíduos (e de suas famílias), mas questões que devem ser tratadas na esfera do Estado. Dessa forma, caridade prestada por grupos voluntários, ou através de renúncia fiscal do governo, não é política de bem-estar social, mas é assistência social, onde a prestação é vista como uma assistência a um necessitado e não um direito de cidadania.

Kerstenetzky faz, no capítulo 1, uma excelente resenha histórica da ascensão do Estado de bem-estar social no mundo ocidental. Nos capítulos 2 e 3, que completam a primeira parte do livro, a autora avança na discussão do referencial normativo para discutir casos concretos e, finalmente, discute a relação entre Estado de bem-estar e desenvolvimento. No segundo capítulo há uma discussão da obra que, a meu juízo, é o principal marco teórico do debate sobre o Estado de bem-estar social: o artigo *Citizenship and Social Class* do sociólogo britânico

4. Esta é a definição de Estado de bem-estar social realizada pela International Encyclopedia of the Social Sciences, citada pela autora. Ver Kerstenetzky, 2012, p. 2.

5. Ver Kerstenetzky, 2012, p. 3.

Theodor H. Marshall. Nesse capítulo a autora discute, também, outro pioneiro: o professor da LSE e consultor de políticas sociais Richard Titmus. A importância deste reside na definição do conceito de “necessidades sociais”, tratado por esse autor no contexto da interdependência social, criada pelas sociedades industriais.

Mas é Theodor H. Marshall que coloca o debate sobre Estado de bem-estar social no seu contexto histórico. As conferências realizadas por T.H. Marshall em 1949, em honra de seu homônimo, o economista Alfred Marshall, publicadas em 1950, apresenta os direitos sociais como o último momento de um processo de transformação da sociedade na conquista de direitos de cidadania⁶. Nesse sentido, Marshall atribui a cada século um avanço na formação dos direitos de cidadania, embora reconheça que há sobreposições. Dessa forma, no século XVIII são conquistados os direitos civis, no século XIX os direitos políticos e no século XX seriam conquistados os direitos sociais.⁷ As três revoluções dos direitos de cidadania podem ser adequadamente consideradas o grande projeto da modernidade. Pela importância de T.H. Marshall para o debate sobre bem-estar social, esse autor foi pouco debatido por Kerstenetzky. Em especial, se a ideia de direitos de cidadania é posta em um contexto histórico, pode-se recorrer ao debate realizado por outro autor que

não é tratado, mas é igualmente relevante para a defesa da tese da importância histórica dos direitos sociais — o filósofo alemão Habermas. É esse pensador que levanta a questão de que o grande desafio da democracia é domar o capitalismo.⁸ Mas estas são as minhas escolhas, as da autora são igualmente válidas e, adequadamente, justificadas. Contudo, quando Kerstenetzky analisa a filosofia de Rawls, mostrando que esse tem uma visão negativa de welfare state, ao opor o “valor da liberdade política” maximizada em uma democracia de proprietários ao “capitalismo de estado do bem-estar”, ela teria fortalecido sua tese se escolhesse recorrer a Habermas.

A primeira parte do livro é encerrada com uma discussão sobre estado do bem-estar e desenvolvimento. No terceiro capítulo foram apresentados argumentos que são, com frequência, levantados contra a promoção do Estado de bem-estar social nos países em desenvolvimento. O primeiro é a proposição de que Estado de bem-estar social pressupõe desenvolvimento econômico — só países desenvolvidos podem pagar o preço dessas políticas. O segundo é a proposição de que há um trade off entre crescimento e redistribuição — gasto social é economicamente ineficiente, portanto há que se fazer uma escolha entre um “estado desenvolvimentista” e um “Estado de bem-estar social”⁹. A autora rejeita essas proposições com evidências empíricas e com uma

6. A partir dessas conferências, Marshall escreveu o artigo *Citizenship and Social Class*, publicado em Marshall, 1950.

7. Ver Marshall, 1950, p. 21. O modelo de Marshall, particularmente a ideia de que a aquisição de direitos de cidadania, impulsionados pelos movimentos sociais, é um produto histórico da modernidade, vem sendo muito criticado recentemente. Parte dessa crítica deve-se às correntes contrárias ao Estado de bem-estar social. Muitos críticos do projeto moderno, em especial os filósofos pós-modernos como Foucault, Derrida, Lyotard e outros defendem exclusivamente os direitos individuais e consideram menos importantes os direitos sociais. Para uma discussão recente sobre direitos de cidadania, ver Susen (2010). Para uma discussão sobre a crítica do projeto moderno ver Müller-Doohm & Bierd Pollan, 2010.

8. Ver sobre esse debate em Müller-Doohm & Bird-Pollan, 2010, pp. 451-53. Uma segunda questão levantada por Habermas é que a modernidade é um projeto inacabado, o que pode trazer uma nova dimensão para o debate com os opositores do welfare-state.

9. A autora divide essas questões em três proposições: 1- só países desenvolvidos podem ter um Estado de bem-estar-social; 2- há um trade off entre crescimento e distribuição; 3- nos países em desenvolvimento há que se fazer uma escolha entre Estado desenvolvimentista e Estado de bem-estar social. Como entendo que a questão 2 e 3 são, de fato, a mesma, preferi, a guisa de simplicidade, reduzir a discussão a duas questões (ver capítulo 3, p. 37).

convincente discussão teórica. Um ponto que merece destaque é a apresentação da experiência escandinava, mostrando que as políticas sociais universais foram decisivas no processo de desenvolvimento (catching up) desses países.

Apesar dos argumentos elencados, não há como negar que o Estado de bem-estar social é caro, sob o ponto de vista tributário, como vão mostrar os excelentes anexos e as ilustrativas tabelas apresentadas no livro.¹⁰ Mas, o custo dessas políticas não é razão para sua rejeição. Essas justificam-se por seu próprio mérito, por melhorar a distribuição de renda, por corrigir as mazelas mais graves do capitalismo — ou seja, são meritórias por razões éticas e não por razões econômicas. No entanto, mostra a autora que essas políticas são, além disso, compatíveis com um bom desempenho econômico e podem ser funcionais e complementares a uma política de desenvolvimento.

A maior contribuição da autora está na Parte II, onde discute, em detalhes, o Estado de bem-estar contemporâneo. Nessa parte responde questões que angustiam os defensores dessas políticas: o Estado de bem-estar está em crise? Onde estão as resistências a essas políticas e quais são suas tendências e contratendências? Qual é a experiência e perspectiva das políticas de bem-estar social na América Latina?

Nessa parte da obra resenhada, destaco alguns pontos que, por sua relevância, merecem uma cuidadosa atenção dos leitores. A

autora apresenta argumento convincente de que não há vestígios de crise iminente do welfare state. Por outro lado, reconhece que algo aconteceu. Essas foram, para ela, modificações pós-década de 1970, que consistiram em adaptações funcionais às mudanças no ambiente econômico, social e político. Entre essas transformações enfrentadas pelos países que têm Estado de bem-estar social estão a desindustrialização, a globalização, as novas estruturas de classe e as mudanças na composição das famílias, demográficas, as novas relações de gênero, além de mudanças de regime político, reformas constitucionais e novos níveis de mobilização política.¹¹

O diagnóstico de Kerstenetzky é que as transformações recentes indicam que o welfare state tradicional, centrado na segurança, está se adaptando para responder aos novos riscos sociais. Nesse processo estaria havendo certo trade off entre aprofundamento vertical e expansão horizontal da titularidades para atender a uma clientela crescente e individualizada e a um aumento na penetração do setor privado na provisão de serviços sociais, financiados por incentivos públicos.¹² A autora não teme fazer afirmações categóricas e, apresenta, extenso material para sustentá-las. Nessa linha afirma que

...há [nos países menos desenvolvidos] uma onda de difusão de instituições de bem-estar social, em boa medida comparável com a onda anterior de expansão na Europa e na América do Norte, indicando a centralidade do welfare state nos processos de desenvolvimento econômico, especialmente quando conduzidos democraticamente...¹³

Além disso,

10. Ver em especial o anexo, V.1, pp. 138-150.

11. Ver p. 73.

12. Ver p. 79.

13. Ver p. 86.

o período contemporâneo deve ser, não obstante, visto como uma nova fase do estado do bem-estar, em que transformações qualitativas ocorreram — menos intensamente no desenho macro e mais extensamente na arquitetura micro dos programas, em que residem regras de inclusão e generosidade — e uma redivisão público-privada se delinea.”¹⁴

Em estudo comparativo dos regimes de Estado de bem-estar social a autora, seguindo o trabalho pioneiro de Esping-Andersen, distingue três modelos¹⁵. O primeiro é o regime liberal, caracterizado por um baixo grau de desmercantilização, uma vez que o acesso ao bem-estar se baseia fortemente no mercado — por exemplo, as aposentadorias e planos de saúde são fornecidos pelo emprego, ou os planos de saúde são subsidiados com deduções tributárias de planos privados de pensão¹⁶. Nesse caso, o objetivo da intervenção pública é apoiar o mercado como pilar de bem-estar, seja por meio de isenções tributárias a empregadores ou a consumidores de planos e serviços privados, seja pela provisão residual de bem-estar apenas aos que não se inserem. Esse é o caso dos países anglo-saxões, incluindo os EUA, a Austrália, o Reino Unido e a Nova Zelândia. O segundo é o regime conservador-corporativo que se caracteriza por um grau intermediário de desmercantilização. Esse é um sistema de transferências, também conhecido como modelo de seguridade social, que se baseia em formas coletivas de solidariedade ocupacional para cobrir

os riscos sociais da sociedade industrial. No caso, há uma política generosa de aposentadorias e pensões, de contribuição obrigatória para os trabalhadores regulares e seus empregadores. Esse é o regime vigente em países como a França, Áustria, Bélgica. Finalmente, o regime social-democrata se caracteriza por um alto grau de desmercantilização, com direitos sociais universais abrangentes e generosos — o conjunto de riscos sociais sujeitos a cobertura é o mais amplo de todos os regimes e o nível de benefícios é elevado. Esse é o caso de países escandinavos como a Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia.

Nos últimos capítulos, o livro trata do Estado de bem-estar social nos países em desenvolvimento, sendo que o capítulo 6 trata da América Latina e os três últimos do caso brasileiro. Pela riqueza de detalhes e pela importância das discussões, esses últimos capítulos poderiam, inclusive, compor um outro livro. A autora mostra que essa é uma das regiões mais desiguais do planeta. Ao compará-la à Europa, observa que a principal diferença entre os níveis de redistribuição nas duas regiões é o tamanho do gasto social e da receita tributária. Ou seja, os gastos proporcionais em transferências na América Latina são inferiores à metade dos gastos da União Europeia, enquanto a carga tributária é 10 pontos abaixo da carga tributária nessa região.¹⁷ Os problemas da América Latina na área social e as carências das políticas são muito grandes.

14. Ibid.

15. Ver, em especial, Esping-Andersen, 1990.

16. O conceito de desmercantilização (decommodification) foi proposto por Esping-Andersen, 2009, baseando-se na tese de Polanyi, de que a economia autorregulada implica a transformação do trabalho em mercadoria, e de T.H. Marshall, pela qual a cidadania implica em direitos sociais iguais, independente do contrato de trabalho. Desta forma, a característica central do Estado de bem-estar social democrata seria o alto grau de desmercantilização do trabalho produzido por transferências sociais. Para um debate sobre a ativação das políticas de desmercantilização nas sociedades democráticas contemporâneas ver, Huo, Nelson & Stephens, 2008. Para uma crítica do conceito e de seu uso ver Bamba, 2006.

17. Ver p. 155.

Os gastos mais progressivos são os programas de transferência de renda focalizados (que por terem baixo orçamento são pouco efetivos) e a educação primária. Contudo, esta última sofre de problemas de baixa qualidade, sendo que as famílias que têm mais recursos têm opção de escolas privadas para seus filhos. Além disso, há grande diferença entre a América Latina e os países da OCDE na distribuição da carga tributária — ou seja, há alta participação de impostos indiretos, em comparação com os países mais ricos (20% contra 32%). A região tem uma das mais baixas alíquotas de imposto de renda e de impostos corporativos do mundo — sendo que os impostos diretos vêm caindo nos últimos anos, enquanto os impostos indiretos vêm subindo.

Apesar desse cenário, a autora mostra que, a partir do ano 2000, há sinais de melhora. Por um lado observou-se uma recuperação econômica, em parte puxada pela aceleração do comércio internacional. Por outro lado, tem havido crescimento de programas de redistribuição e diminuição da desigualdade e da pobreza de forma consistente, particularmente em democracias mais estáveis e com fortes coalizões de centro-esquerda.¹⁸

Kerstenetzky inicia a parte III, que trata do Brasil, com a história das políticas sociais entre a proclamação da República e o fim da ditadura militar. Nesse capítulo apresenta sua interpretação da criação de políticas de bem-estar social, de origem corporativa, no governo Vargas até alcançar um universalismo básico nos governos militares.

O capítulo seguinte analisa o período 1988-2009. Esses anos, após a Constituição de 1988, traz mais questões do que é viável tratar nos limites de uma

resenha. Mas alguns comentários sobre esse período devem ser feitos. De início, um dado merece ser enfatizado: entre 1988 e 2010, a carga tributária brasileira cresceu 12 pontos, superando a faixa de 34% do PIB. Este patamar acomodou os gastos sociais crescentes com os elevados encargos financeiros do governo. Mas esses gastos, somados, trouxeram problemas econômicos, ainda não equacionados. Por um lado, os investimentos públicos em infraestrutura têm sido insuficientes para atender as necessidades do país e o governo não foi capaz de encontrar alternativas para fazê-los com fontes privadas no tempo e no montante necessário. Além disso, a distribuição da carga tributária é eivada de inconsistências e excessivamente baseada em imposto indireto — sendo que muitos deles incidem sobre investimento ou oneram excessivamente o custo de serviços públicos, como o de energia e de telecomunicações. Por outro lado, não é claro se os custos da política social podem ser mantidos se não houver um crescimento econômico sustentado. Além disso há, no Brasil, carências que têm de ser urgentemente enfrentadas, como a má qualidade da educação nos níveis básicos, a insuficiência dos serviços de saneamento e dos serviços médicos à população. Por outro lado, como mostram as recentes manifestações, há crescente impaciência com as deficiências dos serviços públicos, particularmente do transporte nas regiões metropolitanas. Apesar da complexidade das questões e, ainda, de que muitos desses problemas não são e nem poderiam ser tratados no livro resenhado, o trabalho de Celia Lessa Kerstenetzky foi capaz de identificar as questões mais relevantes para o debate contemporâneo sobre bem-estar social no Brasil.

18. Ver p. 161.

Suas proposições podem ser sintetizadas nos seguintes pontos: (1) a principal patologia social brasileira é a desigualdade social; (2) a experiência de países desenvolvidos, em particular dos países da Europa nórdica, evidencia a importância do Estado de bem-estar na redução da desigualdade. O Brasil pode beneficiar-se dessas experiências buscando explorar as vantagens de ser um *latecomer* no processo de catching up social; (3) os recursos disponíveis são restritos, (ou seja, o país é, ainda, relativamente pobre) mas é possível conceber um Estado de bem-estar compatível com um projeto de desenvolvimento — desta forma, a expansão dos recursos, produto do crescimento econômico, vai progressivamente viabilizar a expansão do Estado de bem-estar social; (4) a amplitude da cobertura e a qualidade dos serviços são fatores que aumentam a legitimidade democrática para sustentar um Estado de bem-estar social mais caro e para a imposição de tributos mais progressivos; (5) a experiência brasileira do século XX mostrou que há uma defasagem entre o desenvolvimento dos recursos materiais e o acesso a esses recursos pela maioria da população brasileira. A redemocratização do país contribuiu para a inserção de direitos sociais na Constituição. Contudo, instituições e cultura pública têm sido retardatárias nesse processo, evoluindo muito lentamente, devido a grande resistência dos interesses contrariados.

O livro de Celia Lessa Kerstenetzky é uma obra rara na história recente no país — um ensaio denso, sem medo de enfrentar controvérsias, bem redigido e fundamentado. Mas, como qualquer trabalho, tem suas limitações. A parte que trata dos casos clássicos de bem-estar social, a partir da experiência europeia, e a parte que trata da América Latina e do Brasil não estão bem articulados — parecem dois livros distintos, nem sempre completamente integrados. Há, ainda, a necessidade de enfrentar, com uma discussão mais aprofundada, os riscos e custos

da agenda liberal que, ainda, não foi derrotada no Brasil e é, ainda, mais influente em outros grandes países latino-americanos. Mas, a contribuição de *O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão* é de imensa relevância para ultrapassar as discussões toscas, excessivamente economicistas ou, inversamente, superficiais e moralistas, que têm prejudicado o debate recente. Ao incorporar ao debate brasileiro as lições da social democracia europeia no século XX e discutir profundamente suas limitações e problemas, Kerstenetzky abriu novas perspectivas para avaliar os desafios da construção de um Estado de bem-estar social no Brasil.

§

Referências bibliográficas

- BAMBRA, Clare. "Research Note: Decommodification and the worlds of welfare revisited", *Journal of European Social Policy*; Vol 16(1): 73-80; 2006.
- COLLIER, David; Hidalgo, Fernando Daniel & Maciuceanu, Andra Olivia. "Essentially Contested Concepts: Debates and Applications", *Journal of Political Ideologies* (October 2006), 11(3), 211-246
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 2009.
- GALLIE, W.B. 'Essentially contested concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society*, 56, 1956.
- HEGEL, G.W.F. *Introdução à História da Filosofia*, Arménio Amado. Editor, Coimbra, 1974.
- HUO, J.; Nelson, Moira & Stephens, J. D. "Decommodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox", *Journal of European Social Policy*; Vol 18(1): 5-20; 2008.
- MARSHALL, T.H. *Citizenship and Social Class and Others Essays*, Cambridge at University Press, Cambridge, UK, 1950.
- MÜLLER-DOOHM, Stefan & Bird-Pollan, Stefan. "Nation state, capitalism, democracy: Philosophical and political motives in the thought of Jürgen Habermas", *European Journal of Social Theory* 13(4), 2010, pp. 443-457.
- SUSEN, S. "The transformation of citizenship in complex societies", *Journal of Classical Sociology* 10(3) 259-285.

Catch up. Developing countries in the World Economy

De Deepak Nayyar

Oxford University Press / Oxford, 2013

|| Rosa Freire d'Aguiar

Deepak Nayyar é nome respeitado não só na Índia, onde é professor emérito da Jawaharlal Nehru University de New Delhi, nos Estados Unidos, onde ensina na New School for Social Research de Nova York, na Inglaterra — estudou e lecionou em Oxford —, como em todos os círculos internacionais em que se discute o desenvolvimento numa perspectiva global e interdisciplinar. Exerceu funções no governo da Índia e em organizações e comissões como o WIDER, sediado na Finlândia, e o South Centre. Ano passado, a convite do Centro Celso Furtado, esteve no Brasil para abrir seu I Congresso Internacional e ministrar um curso sobre a Índia.

Seu novo livro fala dos processos de Catch up dos países em desenvolvimento (PD). Se a expressão já está incorporada ao jargão dos economistas, demanda, porém, tradução: trata-se do processo pelo qual os países em desenvolvimento tentam alcançar o patamar dos desenvolvidos, promovendo, por um salto que se quer qualitativo, uma recuperação do atraso, ou mesmo uma equiparação de seus índices econômicos e sociais aos dos países industrializados. Deepak Nayyar ensaia uma visão global na interseção da economia e da história. Se o livro é mais dirigido a economistas, cada questão é também estudada em sua moldura histórica e política, o que abrange leitores interessados em temas afins com

as relações internacionais e outras ciências sociais. A perspectiva histórica traçada pelo autor remonta aos anos 1000, quando todos no mundo éramos mais ou menos iguais em termos de renda *per capita* e PIB, sendo a primeira, segundo cálculos de Maddison, de cerca de 430 dólares anuais.

Quando começou a distinção entre ricos e pobres, entre o West e The Rest, isto é, entre o Ocidente e o Resto do mundo? Quando os atuais PD começaram seu declínio? Uma curiosa comparação, a despeito de seu caráter aproximativo, fala por si: em torno do ano 1000, Ásia, África e América do Sul (The Rest) detinham 83% da renda mundial (e 82% da população). Entre 1500 e 1820, com uma divisão demográfica mundial praticamente idêntica, a renda dessas 3 regiões caía para 63%. E entre 1820 e 1950, como consequência da expansão colonial e da divisão internacional do trabalho, o PNB do West mais que dobra — passa de 37% para 73% — e o do Rest despenca de 63% para 27%.

Boa parte do livro de Nayyar estuda os dois séculos e pouco que vão de 1820 a 1950, quando a Europa vive o boom da Revolução Industrial, do colonialismo, das guerras pela hegemonia mundial e do imperialismo. Aí se dão a ascensão do West e o declínio do Rest (com exceções na América Latina). Aí se instaura a chamada Grande Divergência que dividirá o mundo em dois blocos, o dos “industrializados” e o dos “atrasados”, ou “subdesenvolvidos”, hoje chamados “em desenvolvimento”. É quando se alarga brutalmente o fosso entre eles, embora, concomitantemente, seja o momento da revolução nos transportes, com o trem, o navio a vapor e o telégrafo unificando o mundo e solidificando a economia mundial.

O período mais minuciosamente estudado no livro é, porém, o que se segue: as seis décadas que vão de 1950 a 2010. É este que os especialistas em história econômica chamam de Grande Convergência. Para Nayar, no entanto, mais se trata de “modesta convergência”. Esse período tem início na era pós-colonial. Sem dúvida, é o da ascensão dos PD em termos de população, de participação na renda mundial, no comércio internacional, na produção industrial. O autor o subdivide em dois: de 1950 a 1980, o mais próspero para muitos PD, e ainda sem a ascensão da potência chinesa; e de 1980 a 2008, quando já muitos entram em marcha lenta. Faz um histórico dos Catch ups, dedicando um longo e aprofundado capítulo ao papel da industrialização como motor dessa engrenagem. Analisa-os também de outros pontos de vista, como o dos investimentos e da participação no comércio internacional. Um aspecto estudado, pouco presente no horizonte brasileiro, é o das migrações, que foi e é outra importante alavanca do Catch up de vários países. O autor cita um dado que nos faz refletir no fenômeno da transumância: entre 1951 e 1975, só a Europa recebeu 10 milhões de imigrantes vindos dos países do Resto. Nos Estados Unidos, entre 1976 e 2000, entraram quase 17 milhões de imigrantes. As remessas de dinheiro de imigrantes na economia mundial atingiram, em 2010, nada menos que 444 bilhões de dólares. As dos imigrantes para os PD, onde têm inegável impacto econômico, chegaram a 297 bilhões de dólares.

O que leva Nayar a falar de “modesta convergência” é, acima de tudo, a constatação de que nas seis décadas entre 1950 a 2010, apenas 14 países do vasto Resto conseguiram dar o salto do Catch up. E, mesmo nesses, o processo foi acompanhado de enormes disparidades. São esses países (sua lista difere ligeiramente da de outros autores): quatro na América Latina — Brasil, Argentina, México e Chile —, mais China, Egito, Índia, Indonésia,

Coreia do Sul, Malásia, África do Sul, Taiwan, Tailândia, Turquia. Já nas páginas conclusivas do livro o autor apresenta um feixe de perguntas cujas respostas corroboram a tese de que o avesso das altas performances de uns foi a acentuada exclusão de outros. Amparado em uma profusão de quadros e tabelas (muitos elaborados pelo autor), ele demonstra como o aumento da riqueza mundial, sobretudo desde meados do século XX, foi distribuído de forma extremamente desigual. Em outras palavras, diria Celso Furtado, o crescimento não se transformou em desenvolvimento.

É que segundo o autor o processo não se limita — longe disso — a ter ou não oportunidades tecnológicas. Nayar insiste muito na necessidade de um país pensar no fortalecimento de suas capacidades sociais e instituições, que são dimensões essenciais do Catch up mas mais difíceis de serem postas em prática, porque mais lentas a ser criadas. Do contrário, a convergência e a divergência entre países em desenvolvimento e industrializados serão simultâneas, por vezes a primeira sendo anulada pela segunda. E o futuro? Por ora, diz ele, nenhum desses 14 países consegue sustentar o processo. A menos que deem um salto tecnológico, ficarão no nível de fabricação de componentes e operações de montagem. Nenhum chegou sequer à fronteira da tecnologia a ponto de liderar a inovação. A questão se agrava quando se verifica que em cada um deles persiste o quadro de “desigualdade, exclusão e pobreza”. No mais, ainda é de tal grandeza a exclusão de países, e de regiões dentro de países, que “certos espaços geográficos estão praticamente imunes ao processo de desenvolvimento” (p. 184).

Deepak Nayar conclui com algumas considerações: 1) a globalização acentuou a tendência ao aumento das desigualdades de renda: os ricos ficaram mais ricos, os pobres, mais pobres; em outras palavras, os mecanismos de mercado tenderam a



acentuar as desigualdades tanto no interior dos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento; 2) a desigualdade entre países e populações permanece em níveis elevados, apesar dos sucessivos Catch ups; via de regra os PD ainda sofrem com problemas paralelos ao crescimento: infraestrutura pobre, instituições subdesenvolvidas, educação inadequada, fraca governança, exclusão; 3) a questão-chave nesta segunda década do século 21 é saber quando e como o resto do Resto seguirá os que estão na vanguarda. Inversamente, por quanto tempo poderão se manter a reboque.

Está claro, ao final da leitura, que os Catch ups são necessários mas estão longe de ser suficientes para melhorar as condições de vida da população mundial. O livro termina com um toque que só não chega a ser mais pessimista porque, para o autor, o mundo está num interregno. A ressurgência da Ásia, particularmente da China, ainda não é ampla o bastante, no contexto da economia mundial, para inverter a balança hegemônica, mas um início da mudança “com alguma erosão da hegemonia é visível”. Nesse interregno todas as possibilidades parecem abertas, mesmo e sobretudo a do crescimento inclusivo, com criação de emprego e erradicação da pobreza.

§





O Centro, sua criação e evolução

O Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento nasceu de uma proposta do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, apresentada a Celso Furtado em junho de 2004, durante a XI Conferência da Unctad. A esse “centro irradiador de projetos e políticas inovadoras no combate à fome, à pobreza e aos gargalos do desenvolvimento” o presidente propôs dar o nome de Celso Furtado. Em meados de 2005, em carta a Rosa Freire d’Aguiar Furtado, o presidente Lula reiterou o interesse na criação do Centro, cujos princípios foram reunidos em manifesto apresentado na Conferência de Helsinque, em setembro de 2005.

A missão do novo órgão assim se definia:

A agenda do Centro Celso Furtado deverá aprofundar, sistematizar e formular projetos de investigação e pesquisa em torno dos temas cruciais do desenvolvimento do século XXI. Sua criação constitui justa homenagem à memória de um dos maiores economistas do século XX:

Celso Furtado. Humanista, intelectual e homem público, Furtado transformou-se em referência mundial na luta contra a miséria e o subdesenvolvimento. Por mais de meio século sua produção intelectual exerceu uma extraordinária influência na formação da consciência crítica na América Latina. A ele deve-se a compreensão de que as estruturas de poder e de produção precisam ser modificadas para que o desenvolvimento possa romper a lógica da dependência e da concentração de riqueza. As assimetrias apontadas por Furtado, há mais de cinquenta anos, entre as nações e dentro de cada nação, foram acentuadas pelas novas condições do capitalismo mundial. Por certo, a agenda do desenvolvimento terá de se adequar às transformações ocorridas na economia e nas sociedades nas últimas décadas. Mas persiste o desafio de construir as instituições incumbidas de conciliar os impulsos criativos da ação privada com os princípios republicanos de igualdade e liberdade. Esse era o sonho de Furtado e é a tarefa do Centro que leva seu nome.

Atividades

A programação da instituição, decidida pela diretoria em consonância com o conselho deliberativo, tem se interessado predominantemente, mas não só, por temas ligados a estudos de macroeconomia, economia internacional, políticas sociais, desenvolvimento regional e integração sul-americana, e ao pensamento e obra de Celso Furtado. Esses temas se desdobram em múltiplas atividades, convergindo em três polos: **documentar, debater e formar.**

DOCUMENTAR O DESENVOLVIMENTO

Em suas instalações, cedidas pelo BNDES, no edifício Ventura, no Rio de Janeiro, o Centro abriga a **Biblioteca Celso Furtado**, com mais de 11 mil volumes, regularmente enriquecida por doações e novas aquisições, inteiramente catalogada e disponível para consulta local ou à distância, *on-line*. A função de documentação do Centro Celso Furtado se desdobra na publicação de documentos sobre a história do desenvolvimento do Brasil, muitos deles disponíveis na íntegra no *site* do Centro.

ESTUDAR, DEBATER E PROPOR INICIATIVAS SOBRE DESENVOLVIMENTO

SEMINÁRIOS E MESAS-REDONDAS

Desde a sua criação o Centro promove um intenso programa de seminários e mesas-redondas, com o intuito de discutir os grandes temas vinculados ao desenvolvimento nacional. Em 2012 destacaram-se o seu 1º Congresso Internacional, sobre “A crise e os desafios para um novo ciclo de desenvolvimento”, e o seminário “Saúde, cidadania e desenvolvimento”. O Observatório Celso Furtado para o Desenvolvimento Regional organizou igualmente vários eventos. Em 2013, promoveu dois debates: “A Venezuela Pós-Chávez”, no âmbito do Observatório de Economia Latino-Americana, que reuniu especialistas para falar sobre as dimensões política, econômica, social e da integração do país vizinho na

América Latina e, mais recentemente, “De 1968 a 2013: mudanças e desafios das manifestações estudantis no Brasil” - que inaugurou, oficialmente, o Observatório de Políticas Sociais - para ajudar a entender melhor as recentes manifestações estudantis que ganharam as ruas de todo o país e trouxeram novas questões para o debate público nacional, sem perder de vista a perspectiva histórica e os possíveis cenários que se apresentam. A programação completa do Centro pode ser consultada no site. www.centrocelsofurtado.org.br.

PUBLICAÇÕES

Em coedição com a Contraponto Editora, o Centro publica a coleção *Arquivos Celso Furtado*, que em 2012 lançou o quinto volume: *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura*; e também a coleção *Economia política e desenvolvimento*, cujo título mais recente foi, em 2012, a obra completa do economista Ignacio Rangel.

Ainda em 2012 o Centro publicou, em parceria com a Contraponto, uma coletânea de ensaios em homenagem a Maria da Conceição Tavares, intitulado: *Desenvolvimento econômico e crise*; e o livro *Monografias Premiadas*, resultante de evento comemorativo dos 50 anos da Eletrobras.

Em 2013, em parceria com a editora E-papers, o Centro deu início à coleção *Pensamento Crítico*, que aprofunda,



sistematiza e formula projetos de investigação e pesquisa em torno dos temas cruciais do desenvolvimento. O grande diferencial dessa nova coleção, além da diversificação dos assuntos que inspiram cada obra é o formato de edição. Trata-se do *e-book*, ou livro eletrônico, ou livro digital que pode ser lido em equipamentos eletrônicos, tais como computadores, *tablets*, leitor de livros digitais, ou até mesmo celulares que suportem esse recurso.

Até o momento, a coleção conta com quatro obras, assim intituladas: *Saúde, Cidadania e Desenvolvimento*, organizada pela socióloga e sócia do Centro Amélia Cohn e inspirada no seminário homônimo, realizado pelo Centro Celso Furtado, em maio de 2012, quando reuniu alguns dos mais importantes atores no universo da saúde no Brasil, além de duas especialistas latino-americanas: Asa Cristina Laurell e Carolina Tetelboin. *Celso Furtado e a Dimensão Cultural do Desenvolvimento*, organizada por Rosa Freire d'Aguiar com motivação em duas fontes: um evento a respeito do tema realizado pelo Centro Celso Furtado, em novembro de 2011; e mais um seleto conjunto de artigos. *Os Boêmios Cívicos. A assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)*, organizado pelo cientista social Marcos Costa Lima, sócio e conselheiro do Centro Celso Furtado, destaca a imensa contribuição à construção do Estado brasileiro moderno, dada pelo grupo de intelectuais que trabalhava nas madrugadas do Palácio do Catete. A quarta obra é *Novas Interpretações Desenvolvimentistas*, organizada pela economista Inez Sílvia Batista Castro, sócia do Centro Celso Furtado e professora dos mestrados em economia rural e em desenvolvimento regional sustentável da Universidade Federal do Ceará. O livro reúne oito artigos que tratam da heterogeneidade regional brasileira, do atual padrão de desenvolvimento e da inserção do país no contexto internacional, reforçando o pensamento atual de Celso Furtado.

SITE E REDES

O *site* do Centro Celso Furtado foi relançado em 2011 e é permanentemente enriquecido com conteúdo derivado das publicações e demais atividades da

instituição. Atendendo a uma das suas prioridades – fomentar sinergias entre pesquisadores –, o Centro apoia duas redes de pesquisa: a Rede Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico e a Rede Brasileira de Cidades Médias, estabelecendo parcerias em seus eventos acadêmicos.

BOLSAS

Com o apoio do Banco do Nordeste (BNB), o Centro criou em 2008 um programa de bolsas de estudos para mestrado e doutorado, posteriormente enriquecido com um programa de bolsas para pesquisadores.

FORMAR PARA O DESENVOLVIMENTO

Por ocasião de seus seminários, o Centro Celso Furtado promove cursos sobre temas como “O pensamento de Celso Furtado”, “Novas teorias de desenvolvimento regional”, em geral voltados para estudantes de economia e ciências sociais.

Outros cursos são dirigidos a economistas, funcionários públicos e agentes do desenvolvimento, como os funcionários das empresas que patrocinam o Centro. Em 2009 foi criado, em parceria com o IPEA, o curso “Macroeconomia e desenvolvimento”, com duração de cinco dias e participação de instituições locais, como prefeituras, secretarias ligadas a desenvolvimento e gestão etc. O curso já se realizou em mais de vinte cidades por todo o país. Em 2010, o Centro organizou um ciclo de palestras na Universidade Caixa – “A Caixa e o desenvolvimento do Brasil” –, no âmbito das comemorações do 150^o aniversário da Caixa Econômica Federal, acompanhado de um concurso de monografias aberto aos funcionários do banco, que resultou na publicação das obras *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Conferências e O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Trabalhos Premiados*.

§



The Center, its origins and its evolution

The International Celso Furtado Center for Development Policies was the fruit of an idea put by former Brazilian President, Luiz Inácio Lula da Silva to Celso Furtado himself, in June of 2004, during the UNCTAD conference of that year. The President suggested that this "center for disseminating innovative projects and policies aimed at fighting hunger, poverty and the bottlenecks to development" should be named after Celso Furtado. In mid-2005, in a letter addressed to Rosa Freire d'Aguiar Furtado, President Lula once again showed his interest in creating this Center, whose principles were later set out in a manifesto presented at the Helsinki Conference of September 2005.

The mission of this new entity was defined as follows:

The Celso Furtado Center's agenda should seek to expand, systemize and formulate investigative and research-based projects focused on themes crucial to development in the 21st Century. Its creation constitutes a rightful tribute to one of the most important economists of the 20th Century, namely Celso Furtado. A humanist, an intellectual and a public figure, Furtado became a world reference in the fight against misery and under-development. For more than half a century, his intellectual output exerted a tremendous influence on the molding of a critical conscience in Latin America. To him we owe our understanding of the fact that power and production structures must be modified in order to allow development to break down the logic of dependence and concentration of wealth. The asymmetries highlighted by Furtado, for more than fifty years, which exist between nations and within nations, have been accentuated as a result of the new conditions imposed by world capitalism. There is little doubt that the development agenda must adapt to the transformations that have occurred in the economy and within societies in recent decades. However, we are still faced with the challenge of building institutions entrusted with the task of reconciling the creative impulses of private initiative with the republican principles of equality and liberty. This indeed was Furtado's dream and is now the task entrusted to the Center that bears his name.

Activities

The institution's program, which is set down by its management in conjunction with the board of directors, has been primarily focused, albeit not exclusively, on themes linked to the study of macroeconomics, the international economy, social policies, regional development and South American integration, and the thoughts and works of Celso Furtado.

These themes are dealt with through a broad range of activities, which converge on three basic functions: documenting, debating and educating.

DOCUMENTING DEVELOPMENT

At its premises, ceded by the BNDES (National Bank for Economic and Social Development) at Edifício Ventura in Rio de Janeiro, the Center plays home the Celso Furtado Library, with its more than 11,000 volumes, which are regularly added to through donations and new acquisitions, all properly catalogued and available to the general public either on location at the Library or via the Internet. The Celso Furtado Center's documenting role is played out through the publication of documents about the history of development in Brazil, many of these available in full on the Center's website.

TO STUDY, DEBATE AND PROPOSE INITIATIVES RELATED TO DEVELOPMENT

SEMINARS AND ROUNDTABLES Since it was founded, the Center has promoted an intense program of seminars and roundtables, whose aim has been to debate the great issues relating to national development. Highlights in 2012 included the Center's 1st International Congress entitled "The crisis and the challenges of a new cycle of development", and the seminar entitled "Health, citizenship and development". The Celso Furtado Unit for Regional Development also organized a series of events during the year. In 2013, the Center organized two debates, one, entitled "Venezuela in the Post-Chavez era", under the auspices of the Latin American Economy Unit, which called upon a number of specialists to talk about the political, economic and social implications for this neighboring country, and its integration within Latin America and, more recently, a second debate entitled "From 1968 to 2013: changes in and challenges to student protests in Brazil", which was part of the official launch of the Social Policies Unit. This event sought to enlighten us with regard to the recent student protests that erupted across much of Brazil and brought to the fore a number of new issues requiring national public debate, whilst maintaining a historical perspective and considering the possible scenarios that might unfold. The Center's complete program can be found on its website at www.centrocelsofurtado.org.br.

PUBLICATIONS Jointly with Contraponto Editora, the Center publishes a collection Arquivos Celso Furtado (Celso Furtado Files), whose fifth volume was launched in 2012 under the title

of "Essays on culture and the Ministry of Culture", as well as the collection entitled *Political economics and development*, whose most recent edition, published in 2012, offered its readers the complete works of economist Ignacio Rangel.

Still in 2012, the Center also published a collection of essays as a tribute to *Maria da Conceição Tavares*, *Desenvolvimento econômico e crise* (Economic Development and Crisis) and the book *Monografias Premiadas* (Award-winning Monographs), which was the result of an event held to celebrate 50 years of Eletrobras.

In 2013, and in partnership with publishers E-papers, the Center launched its *Critical Thought* collection, aimed at further developing, systemizing and formulating investigative and research projects in areas crucial to development. The big difference in this new collection, aside from the great variety of subjects that were to inspire each volume, was the format it was to be published in. The collection was to be published in e-book, or electronic/digital book format, which could be read using electronic equipment, such as computers, tablets, digital book readers or even mobile phones with the proper apps installed.

The collection includes four works thus far, with the following titles: *Saúde, Cidadania e Desenvolvimento* (Healthcare, Citizenship and Development), organized by sociologist and partner at the Center, *Amélia Cohn*, and inspired by a homonymous seminar held by the Celso Furtado Center in May of 2012, which brought together some of the leading players in the field of healthcare in Brazil as well as two Latin American specialists on the subject, *Asa Cristina Laurell* and *Carolina Tetelboin*; *Celso Furtado e a Dimensão Cultural do Desenvolvimento* (Celso Furtado and the Cultural Dimension of Development), put together by *Rosa Freire d'Aguiar* and based on two sources: an event on this very theme held at the Celso Furtado Center in November of 2011, and a particular series of articles; *Os Boêmios Cívicos - A assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)* (The Civic Bohemians – The economic-political aides to Vargas (1951-1954)), put together by social scientist *Marcos Costa Lima*, partner and adviser at the Celso Furtado Center, which highlights the immense contribution made to the construction of the modern-day Brazilian State by a group of intellectuals, who worked tirelessly into the early hours of every day at the Catete Palace, the former seat of the federal government in Rio; and finally, *Novas Interpretações Desenvolvimentistas* (New Developmentalist Interpretations), put together by *Inez Silvia Batista Castro*, a partner at the Celso Furtado Center and professor of the master's program in the rural economy and sustainable regional development at the federal University of Ceará. The book is made up of

eight articles that deal with Brazil's regional heterogeneity, its present-day level of development and the country's position on the international stage, thereby highlighting Celso Furtado's still very pertinent views.

WEBSITE AND NETWORKS The Celso Furtado Center website was re-launched in 2011 and is regularly expanded with content that derives from the institution's publications and its many activities. In fulfilling one of its prime objectives, namely to encourage the building of synergies between researchers, the Center supports two research networks: the *Rede Nacional de Professores de Desenvolvimento Econômico* (National Economic Development Professors' Network) and the *Rede Brasileira de Cidades Médias* (Brazilian Medium-sized Cities Network), setting up partnerships during its academic events.

SCHOLARSHIPS In 2008, with the backing of the *Banco do Nordeste (BNB)*, the Center created a scholarship program for master's and doctorate students, which was later enriched through the addition of a scholarship program for researchers as well.

EDUCATING FOR DEVELOPMENT Through its seminars, the Celso Furtado Center promotes courses on subjects such as "The thoughts of Celso Furtado" and "New theories on regional development", all primarily aimed at economics and social sciences students.

Other courses are aimed at economists, civil servants and agents of development, such as the employees of companies that sponsor the Center. In 2009, a course entitled "Macroeconomics and development" was created in partnership with *Ipea* (Institute of Applied Economic Research), which runs over the course of five days and involves local institutions, such as City Halls, regional government departments linked to development and management etc. The course has already been offered in more than twenty cities across the country. In 2010, the Center organized a cycle of presentations at the *Caixa University* – "A Caixa e o desenvolvimento do Brasil" (Caixa and Brazil's development) –, as part of the commemorations to celebrate 150 years of the state-owned loans and savings bank, *Caixa Econômica Federal*, which also included a monograph competition open to all of the bank's employees. This in turn led to the publication of the following works: *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Conferências e O Desenvolvimento Econômico Brasileiro e a Caixa / Trabalhos Premiados*.

§



Biblioteca Celso Furtado

Reunindo o acervo formado por Celso Furtado ao longo de sua vida acadêmica e profissional, a Biblioteca Celso Furtado possui uma coleção de mais de onze mil volumes que refletem as disciplinas que o fascinaram desde jovem: história, literatura, economia, ciências sociais, filosofia, cultura. E, principalmente, o desenvolvimento econômico, com foco no Brasil e na América Latina.

Celso Furtado (1920-2004) nasceu na Paraíba, formou-se em direito no Rio de Janeiro e, aos 22 anos, entrou para o serviço público como técnico de administração e organização. Depois do doutoramento em economia, em Paris, morou dez anos no Chile, onde integrou a equipe fundadora da Cepal. Aí firmou e ampliou o leque de interesses que guiaram sua atividade de intelectual, professor e homem público: a compreensão do Brasil, o estudo e a teoria do desenvolvimento. Nos anos 1960, implantou e dirigiu a Sudene e foi ministro do Planejamento. Durante os vinte anos de exílio lecionou economia do desenvolvimento e economia latino-americana nas universidades de Paris, Cambridge, Yale, American e Columbia. Nos anos 1980 foi embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia e ministro da Cultura.

Em 2006, deu-se início à organização da biblioteca pessoal de Celso Furtado, com a transferência dos livros que se encontravam em seus apartamentos no Rio de Janeiro e em Paris, e ao processamento das coleções que hoje compõem a Biblioteca, instalada na sede do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e inaugurada em 2009.

Ela congrega toda a produção intelectual de seu titular, em português e em uma dúzia de línguas, uma importante coleção de artigos e livros sobre Celso Furtado, revistas acadêmicas sobre economia, América Latina e Brasil, desde os anos 1940, importantes obras de referência na área de ciências sociais. A Biblioteca Celso Furtado também inclui a coleção do CICEF e uma Videoteca com DVD's e gravações das atividades acadêmicas do Centro Celso Furtado. Dois destaques da BCF são o Banco de Teses sobre Celso Furtado, com cerca de 40 trabalhos de mestrado e doutorado, quase todos disponíveis on-line, e, inaugurado em 2013, o Banco de Artigos sobre Celso Furtado, com cerca de 200 textos on-line, de autores brasileiros e estrangeiros que escreveram sobre sua vida e sua obra. Consulte o site www.bibliotecacelsofurtado.org.br.

SERVIÇOS

- Acesso às bases de dados por internet
- Consulta ao acervo (local e *on-line*)
- Reprodução de documentos
- Levantamentos bibliográficos
- Empréstimo da Coleção CICEF
- Sugestões de aquisições de obras para o acervo
- Videoteca

BIBLIOTECA CELSO FURTADO

Av. República do Chile, 330 – 2º andar
Edifício Ventura – Torre Oeste
Centro – 20031-170 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Tel.: (+55) 21. 3747-9847
Bibliotecária: Aline Balué
biblioteca@centrocelsofurtado.org.br

HORÁRIO

De 2ª a 6ª feira, de 10h às 13h e de 14h às 18h



The Celso Furtado Library

Bringing together a collection built up by Celso Furtado over the course of his personal, academic and professional life, the Celso Furtado Library contains more than eleven thousand volumes, which between them reflect the subjects that fascinated him from early on in his life: history, literature, economics, social sciences, philosophy, culture, and principally, economic development, with a focus on Brazil and Latin America.

Celso Furtado (1920-2004) graduated in Law and joined the civil service as an administration and organization technician. After he got his PhD in economics, in Paris, he moved to Chile where he lived for ten years, and where he was one of the founding members of ECLAC (CEPAL). While there, he expanded the scope of the interests that would later guide his activities as an intellectual, professor and public figure: understanding Brazil and the study and theory of development. During the 1960s, he implemented and ran Sudene (Superintendency for the Development of the Northeast), and was Minister for Planning. During his twenty years in exile, he taught development economics and Latin American economics at the universities of Paris, Cambridge, Yale, American and Columbia. During the 1980s, he was Brazil's Ambassador to the EEC (European Economic Community), and Minister of Culture.

The year of 2006 saw the start of efforts to organize Celso Furtado's personal collection, with the transfer of books from his apartments in Rio de Janeiro and Paris, and the processing of the collections that today make up the Library, located at the headquarters of the International Celso Furtado Center for

Development Policies, and inaugurated in 2009.

The Celso Furtado Library brings together all the intellectual output of the man whose name it bears, in Portuguese and a dozen other languages, an important collection of articles and books about Celso Furtado, academic magazines about economics, Latin America and Brazil going back to the 1940s, and important reference works in the field of social sciences. The Celso Furtado Library is also home to the CICEF collection and to a video library with DVD's and recordings of the Celso Furtado Center's academic activities. Two important features of the Library are its Databank of Theses about Celso Furtado, which contains around 40 master's and doctorate theses, almost all available online, and, its Databank of Articles about Celso Furtado, set up in 2013, which has around 200 texts available online by both Brazilian and international authors on the subject of his life and works. Please access the website www.bibliotecacelsofurtado.org.br.

SERVICES

- Access to the Library databases via internet
- Archive consulting access (in loco and on-line)
- Copying of documents
- Bibliographical surveys
- Lending of the CICEF Collection
- Suggested acquisitions of works for the collection
- Video library

ADDRESS

Av. República do Chile, 330 – 2º andar.
Edifício Ventura – Torre Oeste
Centro - 20031-170 - Rio de Janeiro – RJ – Brasil
Librarian: Aline Balué
Tel.: (+55) 21. 3747-9847
biblioteca@centrocelsofurtado.org.br

OPENING HOURS

From Monday to Friday, between 10:00 and 13:00, and 14:00 and 18:00

Submissão de artigos

1. *Cadernos do Desenvolvimento* é uma publicação semestral, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, destinada a divulgar artigos que tenham como foco o tema do desenvolvimento em suas diferentes dimensões (econômica, política, social, institucional, histórica, territorial, cultural, ambiental, jurídica, no plano das relações internacionais etc.), em sintonia com as preocupações registradas na obra e na trajetória de Celso Furtado.
2. Serão aceitos artigos baseados em pesquisas acadêmicas, em reflexões teóricas ou metodológicas, e análises críticas da literatura envolvendo o debate sobre o desenvolvimento no Brasil, na América Latina e no mundo contemporâneo. O periódico só publicará artigos inéditos, que não tenham sido publicados anteriormente em periódicos acadêmicos nacionais ou estrangeiros em sua versão impressa ou digital, livros, capítulos de livros etc.
3. Somente serão aceitas colaborações de autores que, no mínimo, sejam mestrandos em cursos de pós-graduação no Brasil ou no estrangeiro, reconhecidos pelas autoridades competentes.
4. Os artigos enviados a *Cadernos do Desenvolvimento* serão submetidos a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol. Aqueles escritos em língua estrangeira serão, a critério da publicação, traduzidos para o português, visando ampliar o acesso ao público de língua portuguesa, com indicação de tradutor(a) sendo feita pela editoria da publicação.

Normas para publicação

1. Os artigos deverão ter entre 10 (dez) e 25 (vinte e cinco) laudas digitadas, no editor de texto Word, em papel formato A4, fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, margem superior 3,5 cm, margem inferior e direita 2,5 cm, margem esquerda 3 cm, com alinhamento à esquerda.

2. As notas, citações e bibliografia devem obedecer às normas da ABNT. As notas explicativas devem vir no rodapé. As referências bibliográficas devem vir no final do texto. A menção aos autores citados no texto deve vir entre parênteses, conforme segue: (OLIVEIRA, 1998:48), ou seja, sobrenome do autor em caixa alta, ano e página da publicação. A referência completa deve constar das referências bibliográficas. As citações de mais de 4 linhas devem ser feitas em recuo e com a fonte 1 ponto menor (tamanho 11).

3. Na submissão do artigo, o autor deve apresentar um resumo de no máximo 150 palavras, e palavras-chave em português. O resumo e as palavras-chave serão publicados em português e inglês, sendo a tradução para o inglês de responsabilidade da editoria da publicação.

4. Na submissão do artigo, o autor ou autores devem apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 150 palavras para cada um deles.

5. Imagens e mapas devem vir nas extensões TIF, CDR e JPG, com resolução mínima de 300 dpi. Tabelas, feitas em Word, devem vir em arquivos originais abertos em Excel ou Word. Gráficos e quadros, sempre em Excel. Tabelas, gráficos e quadros poderão ser convertidos, a critério da redação, em preto, branco e cinza.

6. Os textos deverão ser enviados para a secretaria da revista *Cadernos do Desenvolvimento*, no Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, no seguinte endereço eletrônico: cadernos@centrocelsofurtado.org.br.

7. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.

8. Citações em outros idiomas devem vir traduzidas.



Este caderno foi composto nas tipografias Minion Pro e Klavika e impresso em papel Pólen Soft 80 g/m² na gráfica Armazém das Letras.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br

§

