

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

Editora Carmem Feijó
(cadernos@centrocelsofurtado.org.br)

Assistente editorial **Adriana Gomes de Carvalho**

Transcrição **Vânia Rosa**

Revisão **Sheila Mazzolenis**

Tradução para o inglês **Andrew Balanda**

Tradução do francês **Márcia Almeida**

Fotos de Antônio Dias Leite **Sérgio Cara**

Projeto Gráfico **Amélia Paes**

Editoração Eletrônica **Estúdio Labirinto**

Revisão Gráfica **Adriana Gomes de Carvalho**

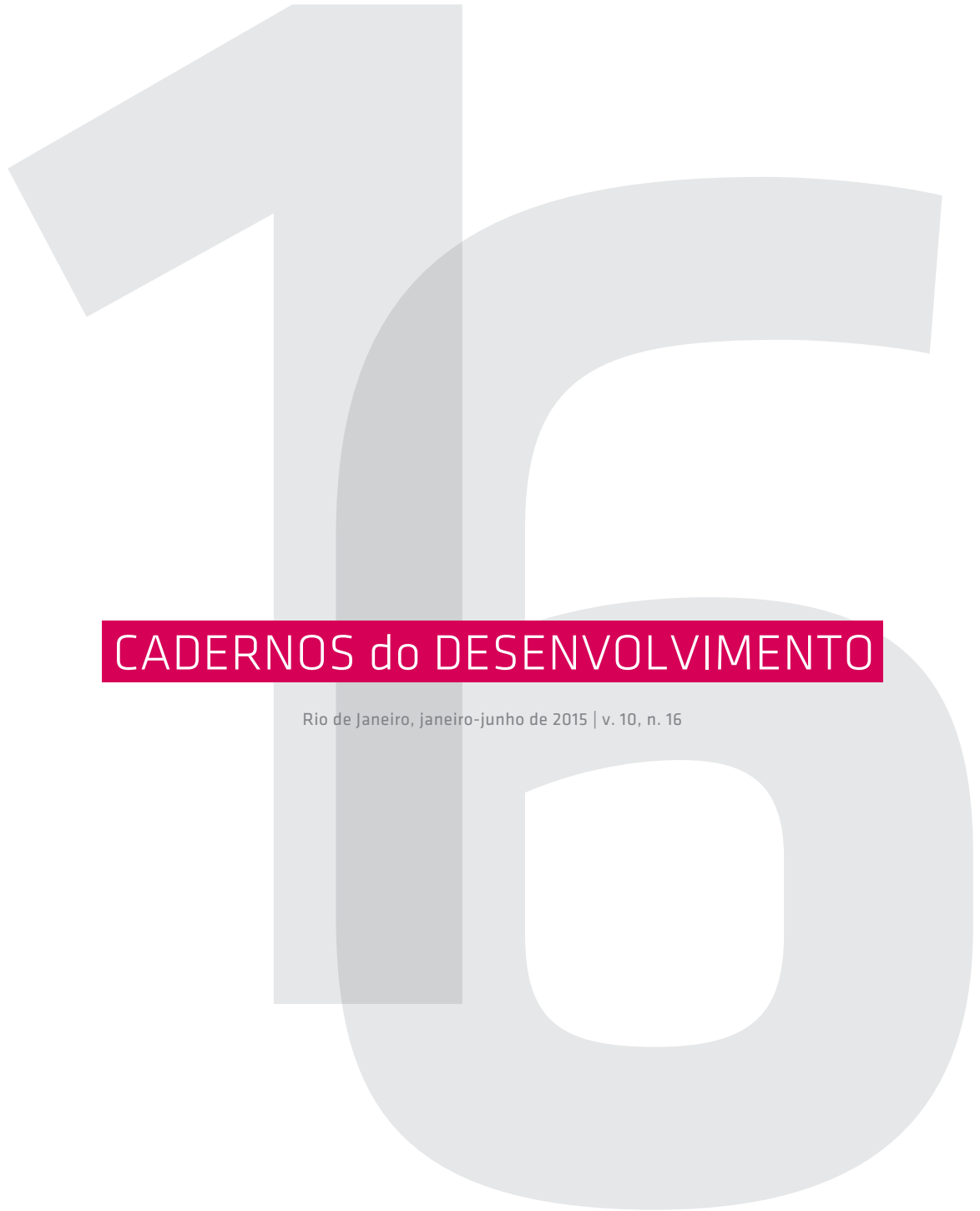
Conselho Editorial

Adriana Moreira Amado - UnB	Gabriel Porcile - Cepal
Antonio Carlos Macedo e Silva - Unicamp	Gilberto Tadeu Lima - USP
Antonio Corrêa de Lacerda - Puc-SP	Inez Castro - UFC
Arturo Guillén - Unam	Luiz Carlos Delorme Prado - UFRJ
Bernardo Campolina - UFMG	Marcos Costa Lima - UFPE
Bernardo Ricupero - USP	Mauro Boianovsky - UFRJ
Carlos Aguiar de Medeiros - UFRJ	Pedro Dutra Fonseca - UFRGS
Carlos Brandão - UFRJ	Ricardo Bielschowsky - UFRJ
Carlos Pinkusfeld Bastos - UFRJ	Ricardo Ismael - Puc-RJ
Carmem Feijó - UFF	Rodrigo Simões - UFMG
Celia Lessa Kerstenetzky - UFF	Rosa Freire d'Aguiar - Centro Celso Furtado
Fernando José Cardim de Carvalho - UFRJ	Vera Cepêda - UFSCar

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



CADERNOS do DESENVOLVIMENTO

Rio de Janeiro, janeiro-junho de 2015 | v. 10, n. 16

Diretor-presidente
Roberto Saturnino Braga

Diretores
Dulce Chaves Pandolfi
Marcos Formiga
Pedro Cezar Dutra Fonseca

Coordenador executivo Glauber Cardoso Carvalho
Assessora executiva Adriana Gomes de Carvalho
Bibliotecária Aline Balué

Conselho Deliberativo *Rosa Freire d'Aguíar (Presidente)*, Pedro Eugenio Beneduzzi Leite (representante da Caixa Econômica Federal), Carlos Aguiar de Medeiros, Fernando Pimental Puga (representante do BNDES), Francisco das Chagas Soares e Francisco José Araújo Bezerra (representante e suplente do BNB), Marcos Costa Lima, Ricardo Bielschowsky, Roberto Saturnino Braga, Samuel Pinheiro Guimarães, 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. Furtado, Celso, 1920-2004 - Periódicos. 2. Crise financeira - Periódicos. 3. Crescimento econômico - Periódicos. 4. Desenvolvimentismo - Periódicos. 5. Política externa - Periódicos. 6. Política salarial - Periódicos. 1. 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 - 20.031-170. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Tels.: +55 (21) 2172-6312/6313 | +55 (21) 3747-9745

**Para conhecer as atividades desenvolvidas pelo Centro Internacional Celso Furtado,
visite o site www.centrocelsofurtado.org.br**

Sumário

1. EDITORIAL	7
2. ARTIGOS	
A controvérsia sobre concentração de renda e dinâmica econômica: revisitando Celso Furtado, Aníbal Pinto e Conceição Tavares <i>Luiz Henrique Marques Gomes</i>	13
Desenvolvimento no Peru pós-Fujimori: perspectivas sobre o papel da participação cidadã institucionalizada no crescimento econômico e social peruano <i>Thiago Henrique Desenzi</i>	29
Contribuições para um debate: a antropologia do desenvolvimento e a valorização econômica da Amazônia (1951-1955) <i>Rômulo de Paula Andrade</i>	53
Reflexões sobre a formação do pensamento desenvolvimentista na Amazônia: uma análise da trajetória e produção intelectual de Armando Dias Mendes <i>Danilo Araújo Fernandes David Borges Reis e Silva Henrique Pereira Mascarenhas</i>	75
Política salarial, produtividade do trabalho e investimento estatal em um modelo de crescimento com baixos salários: a experiência brasileira do pós-Segunda Guerra Mundial <i>Felipe Figueiredo Câmara</i>	95
A política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios <i>Elen de Paula Bueno Victor Arruda Pereira de Oliveira</i>	113
3. DESENVOLVIMENTO NO MUNDO CONTEMPORÂNEO: Agenda, Interdisciplinaridade e Perspectiva Comparada	
Recordações e reflexões sobre o desenvolvimento <i>Roberto Saturnino Braga</i>	133
Crise financeira, distribuição de renda e reflexão pelos salários <i>Marc Lavoie</i>	147
5. ENTREVISTA	
Intérpretes do pensamento desenvolvimentista <i>Antônio Dias Leite</i>	172
6. RESENHA	
O capital no século XXI Thomas Piketty <i>Celia Lessa Kerstenetzky</i>	185
BIBLIOTECA CELSO FURTADO	191
Submissão de artigos	193
Normas para publicação	194

Editorial

A primeira edição de 2015 dos **Cadernos do Desenvolvimento** apresenta aos leitores seis artigos inéditos aprovados para publicação pelo nosso corpo de pareceristas e dois ensaios, o primeiro com reflexões do recém empossado presidente do CICEF, senador Roberto Saturnino Braga, reconduzido ao cargo nas últimas eleições, conclamando os sócios ao debate sobre o desenvolvimento e o segundo, do professor Marc Lavoie, sobre tema desenvolvido na palestra oferecida no Centro Celso Furtado no final de 2014. A resenha apresentada neste número é do *O Capital no Século XXI (Capital in the Twenty-First Century)*, do prestigiado professor Thomas Piketty, elaborada pela professora Celia Lessa Kerstenetzky. A entrevista realizada para o volume 16 foi concedida pelo professor emérito da UFRJ, Antônio Dias Leite, que, dentre as inúmeras funções públicas que exerceu, destacam-se a de subsecretário para assuntos econômicos do ministro da Fazenda, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, em 1963, a de presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) entre 1967 e 1968, e a de ministro de Minas Energia no período de 1969 a 1974. Em 1969, durante sua administração no ministério de Minas e Energia, foram lançadas as bases que conduziram ao acordo para o aproveitamento do rio Paraná, para a instalação da usina hidrelétrica de Itaipu.

O primeiro artigo investiga a relação existente entre concentração da renda e a dinâmica econômica segundo Celso Furtado, Aníbal Pinto e Maria da Conceição Tavares. Especial destaque é dado à relação causal entre estrutura produtiva e concentração de renda e à contribuição da concentração de renda para a estagnação ou expansão do ritmo de atividade econômica.

O segundo artigo discute, à luz das teorias do desenvolvimento, da descentralização e a participação cidadã os caminhos do desenvolvimento econômico e social do Peru pós-Fujimori, mostrando como a consolidação de uma série de reformas político-institucionais deu início a uma ampla melhora dos indicadores econômicos e sociais.

Questões sobre o desenvolvimento da região amazônica estão tratadas nos terceiro e quarto artigos.

O terceiro artigo, apoiado nas contribuições teórico-metodológicas da chamada Antropologia do Desenvolvimento, traz um interessante estudo das formulações de políticas de desenvolvimento para a região amazônica nos anos 1950, como um exemplo da recepção das ideias sobre planejamento, desenvolvimento e subdesenvolvimento em locais considerados subdesenvolvidos pelos atores políticos daquele período.

O quarto artigo reconstitui a trajetória intelectual e profissional de um dos expoentes da reflexão sobre as potencialidades do desenvolvimento da região amazônica, professor Armando Dias Mendes. O artigo recupera a contribuição de Armando Dias Mendes, que formulou uma estratégia própria de desenvolvimento para a região, e desta forma presta uma justa homenagem a este pensador brasileiro de questões de desenvolvimento econômico.

O quinto artigo discute o modelo de crescimento brasileiro entre as décadas de 1950 e 1980, denominado de “modelo de crescimento com baixos salários”. Mostra como as políticas de arrocho salarial e os ganhos de produtividade se combinaram, reduzindo a parcela dos salários na renda nacional nos períodos de crescimento mais acelerado. Os planos de desenvolvimento implementados promoveram uma mudança estrutural que, ao permitirem o avanço da produtividade média do trabalho, contribuíram para a circularidade do modelo de crescimento via distribuição.

O sexto e último artigo analisa as mudanças nas agendas da política externa brasileira nos governos FHC e Lula, que evoluem de um regionalismo aberto para o denominado regionalismo pós-liberal ou estrutural.

O artigo de reflexões do presidente do CICEF, senador Roberto Saturnino Braga, é um depoimento muito rico de quem viveu intensamente o debate político no país sobre estratégias de desenvolvimento. O artigo conclui com propostas do autor sobre temas importantes para o desenvolvimento do país.

O artigo do professor Marc Lavoie, do departamento de Ciências Econômicas da Universidade de Ottawa, discute a crise financeira de 2007-2008 à luz da literatura econômica heterodoxa. Enquanto a maioria dos economistas atribui a crise financeira aos problemas nos mercados financeiros, a literatura

heterodoxa associa a eclosão da crise a elementos estruturais ligados ao aumento da desigualdade de renda medido pelo aumento na participação dos lucros na renda nacional e pelo aumento da dispersão salarial.

A resenha do livro *Capital in the Twenty-First Century*, de Thomas Piketty, preparada pela professora titular da Universidade Federal Fluminense e diretora do Centro de Desigualdade e Desenvolvimento, Célia Lessa Kerstenetzky, traz ao leitor a visão pessoal da autora sobre os méritos da obra de Piketty. A seu juízo, no cerne do diagnóstico de Piketty sobre as desigualdades contemporâneas está a ideia de que o capitalismo é uma forma de rentismo...[assim] A concentração e a acumulação respondem pela desigualdade de riqueza; a herança, por sua perpetuação estrutural. Atentando ao problema da desigualdade no Brasil, a autora identifica na obra de Piketty importantes “pistas” para reflexão, como a necessidade de novas medidas de desigualdade para qualificar o debate nacional.

§

Carmem Feijó
Editora

Editorial

The first edition of 2015 of the **Development Journals** offers its readers six new articles that have been duly approved for publication by our panel of referees. . It also includes two essays, one by the president of the CICEF, Roberto Saturnino Braga, starting his second mandate, and the second one by Professor Marc Lavoie, on a subject he dealt with during a lecture given at the Celso Furtado Center at the end of 2014. The book review, has been written by Professor Celia Lessa Kerstenetzky, on the work entitled *Capital in the Twenty-First Century*, by renowned professor, Thomas Piketty. The interview carried out especially for this 16th volume was conceded by Professor Emeritus at UFRJ, Antônio Dias Leite. The professor has held a number of important posts in the public sector, including that of assistant secretary for economic affairs to Finance Minister, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, in 1963, CEO at Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) between 1967 and 1968, then a state-owned company, and that of Minister of Mines and Energy, from 1969 to 1974. In 1969, during his stewardship at the Ministry of Mines and Energy, the first steps were taken that would eventually lead to an agreement to the building of the Itaipu hydroelectric power plant.

The first article looks into the relationship that exists between income inequality or concentration and economic growth dynamics, as seen through the eyes of Celso Furtado, Aníbal Pinto and Maria da Conceição Tavares. The article pays special attention to the causal relationship between the productive structure and income inequality, and to the contribution made by income inequality to the stagnation, or alternatively to the expansion of the pace of economic activity.

The second article deals with the paths to economic and social development taken in the post-Fujimori era in Peru, from the perspective of theories on development, decentralization and citizen participation. It shows how the consolidation of

a series of political-institutional reforms has led to a wide-ranging improvement in economic and social indicators.

The third and fourth articles deal with issues involving the development of the Amazonian region. The third article, based on the theoretical-methodological contributions made by the so-called Anthropology of Development, offers an interesting study of development policies formulated during the 1950s that were specifically aimed at the Amazonian region. It provides us with an example of the receptivity to ideas, involving planning, development and underdevelopment in regions considered as underdeveloped, on the part of political actors at that time.

The fourth article, meanwhile reconstitutes the intellectual and professional life and works of one of the exponents of the idea that there is indeed potential for development in the Amazonian region, Professor Armando Dias Mendes. The article highlights the contributions made by Armando Dias Mendes, who formulated a strategy of his own for developing the region, and in this way, pays due homage to this Brazilian thinker on all matters involving economic development.

The fifth article discusses the Brazilian expansion model as adopted from the 1950s to the 1980s, referred to as the "low wage growth model". The article shows how policies aimed at squeezing wages and gains in productivity combined, thereby reducing the proportion of wages within national income during periods of accelerated growth. The development plans that were implemented during this period led to certain structural changes, which, in allowing the average productivity of labor to increase, contributed to the circularity of the growth model through distribution.

The sixth and final article analyses the changes that took place in the agendas of Brazilian foreign policy during the FHC and Lula administrations, which evolved from open regionalism to so-called post-liberal or structural regionalism.

The essay by the President of CICEF, Senator Roberto Saturnino Braga, is a rich testimony of one who has lived intensely the political debate in the country on developmental strategies. The article concludes with proposals on important issues to the country's development, and it is an invitation for a deep reflection on the future of our society.

The other essay in this volume is by Professor Marc Lavoie, from the Department of Economics at the University of Ottawa, and deals with the financial crisis of 2007-2008 from the perspective of heterodox economic literature. While the majority of economists attribute the financial crisis to problems in the financial markets, heterodox literature associates the outbreak of the crisis to structural elements. It sees these as being directly linked to the increase in average income inequality, as measured by the increase in profit sharing as a proportion of national income, and by the increase in wage dispersion.

The review of Thomas Piketty's work, Capital in the Twenty-First Century, written by Célia Lessa Kerstenetzky, full professor at the Fluminense Federal University and director of the Center for Inequality and Development, provides the reader with her personal view of Piketty's work. In her opinion, at the heart of any diagnosis of Piketty's work on modern-day inequalities lies the idea that capitalism is a form of rentism or usury...[thus] concentration and accumulation are responsible for wealth inequality; and inheritance, for its structural perpetuation. In terms of the problem of inequality in Brazil, the author sees in the work of Piketty a number of important "clues" for us to reflect upon, such as the need for new ways of gauging inequality and thus be able to qualify the national debate accordingly.

§

Carmem Feijó
Editor

Luiz Henrique Marques Gomes¹ |

A controvérsia sobre concentração de renda e dinâmica econômica: revisitando Celso Furtado, Aníbal Pinto e Conceição Tavares

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar a relação existente entre concentração da renda e a dinâmica econômica segundo três autores de grande importância na América Latina: Celso Furtado, Aníbal Pinto e Maria da Conceição Tavares. O método utilizado é a revisão bibliográfica de algumas de suas obras, realçando os pontos comuns e as divergências acerca do tema. Especial destaque é dado à relação causal entre estrutura produtiva e concentração de renda e à contribuição da concentração de renda para a estagnação ou expansão do ritmo de atividade econômica.

Palavras-chave

Concentração de renda; Dinâmica econômica; Celso Furtado. Conceição Tavares; Aníbal Pinto.

ABSTRACT

This work aims to look into the relationship that exists between income inequality and economic growth dynamics as seen through the eyes of three leading authors in Latin America: Celso Furtado, Aníbal Pinto and Maria da Conceição Tavares. The method used in this case involves a bibliographical review of some of their works, highlighting any similarities or differences there might be in their points-of-view. The article pays special attention to the causal relationship between the productive structure and income inequality, and to the contribution made by income inequality to the stagnation, or alternatively, to the expansion of the pace of economic activity.

Keywords

Income inequality; Economic growth dynamics; Celso Furtado; Conceição Tavares; Aníbal Pinto.

1. Doutorando em economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em economia pela UFF (2013) e graduado (2010) em ciências econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Introdução

A concentração de renda é um elemento de vital importância na análise de uma economia capitalista, seja se a tomarmos como um elemento *ex post* à produção, indicando como se reparte o produto, ou se a considerarmos como algo *ex ante* à produção, condicionando a conformação da estrutura produtiva. Sendo uma condição *sine qua non* para a reprodução do modo de produção capitalista, a desigualdade distributiva — sua origem, suas características, sua processualidade e suas consequências — é tema recorrente no horizonte de investigação dos cientistas sociais.

Na América Latina, três economistas, cujas trajetórias tiveram impulso inicial na Cepal,² destacam-se pela contribuição teórica nesse campo de pesquisa. Celso Furtado, Aníbal Pinto e Maria da Conceição Tavares apresentaram, em suas respectivas obras, análises sobre a dinâmica econômica em que a distribuição de renda joga um papel fundamental. Retomando a discussão iniciada por Coutinho (1980), iremos analisar o papel da distribuição da renda nesses três autores e, em seguida, na seção Considerações finais, confrontar os pontos comuns e as divergências principais em seus pontos de vista.

1. Celso Furtado

A obra de Celso Furtado é caracterizada pela extensão e profundidade, de modo que qualquer esforço de sistematização de suas ideias tende a empobrecer a magnitude imponente de sua análise original. Mesmo sendo uma “heresia”, tentaremos traçar as linhas gerais do argumento de Celso Furtado sobre estrutura produtiva, crescimento econômico e distribuição de renda. Partiremos da seguinte proposição: o algoritmo fundamental no que diz respeito à concentração de renda e à dinâmica da economia é que a concentração da renda condiciona a composição da demanda, que, por sua vez, condiciona a estrutura produtiva, ou, como diz Coutinho (1980, p. 142): “é a composição da demanda que comanda a acumulação de capital”.

Dado isso, há, na obra de Furtado, três argumentos relacionados à problemática da concentração e da dinâmica econômica que merecem uma atenção especial: *i*) a privatização dos ganhos e a socialização das perdas nos ciclos dos produtos primários (FURTADO, 2000 [1959]); *ii*) os efeitos que a concentração de renda tem sobre certas variáveis que provocam a estagnação da economia

2. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

(FURTADO, 1966, 1968); e *iii*) a dependência cultural das elites (FURTADO, 1972, 1974, 1984). Esses três pontos correspondem a três momentos diferentes da carreira do autor e também respondem a condições históricas específicas, como foi, por exemplo, o “milagre” econômico do começo do decênio de 1970.

Em *Formação econômica do Brasil*, de 1959, a concentração de renda é decorrência direta do modelo primário-exportador, baseado na exploração extensiva de recursos abundantes e na negação da participação da massa de trabalhadores nos ganhos de produtividade. Estes, no período até 1930, eram obtidos essencialmente via a melhora na relação dos preços dos produtos básicos exportados. Dada a presença de mão de obra e terras abundantes, a apropriação dos ganhos de produtividade era feita totalmente pelos empresários, pois o sistema não exercia pressão para que assim não o fosse. Na contração dos preços internacionais, por sua vez, não se comprimia a margem de lucro dos empresários, pois os custos desse refreamento cíclico eram repassados à sociedade como um todo, fosse por meio de reajustamentos na taxa cambial ou por mecanismos de defesa dos lucros dos produtores, como a compra de estoques. Diz Furtado (2000 [1959], p. 169):

O processo de correção do desequilíbrio externo significava, em última instância, uma transferência de renda daqueles que pagavam as importações para aqueles que vendiam as exportações. Como as importações eram pagas pela coletividade em seu conjunto, os empresários exportadores estavam na realidade logrando socializar as perdas que os mecanismos econômicos tendiam a concentrar em seus lucros.

Dessa forma, o problema da concentração de renda apresentava-se com duas facetas perversas: no auge cíclico, a mesma se concentrava em virtude da abundância dos recursos; e na baixa cíclica, quando a renda global diminuía, os custos do ajuste eram arcados por toda a comunidade e não apenas pelos produtores, fazendo com que a renda novamente se concentrasse.

Após 1930, engendra-se no país um processo de industrialização por substituição de importações, o qual abre o leque de opções da concentração dinâmica da renda para além dos movimentos cíclicos dos preços dos produtos exportados. A análise da concentração de renda em Furtado é direcionada, pois, para a disputa dos ganhos de produtividade em uma sociedade que recém se industrializava. Na década dos 1960, completado o pacote de investimentos do Plano de Metas, o Brasil encontrava-se com um parque industrial complexo, já com importantes cadeias de bens de consumo duráveis e de bens de produção instaladas. Dizia-se à época que o Brasil havia completado a fase de substituição de importações “fáceis”, aquelas pouco exigentes em relação à dimensão do mercado e ao grau de capitalização da estrutura produtiva. Porém, o quadro era de estagnação econômica, com baixo ritmo de

crescimento, alta inflação, elevado nível de capacidade ociosa e uma considerável massa de sub e desempregados. O diagnóstico das causas da estagnação e as possíveis saídas para ela animou o debate entre os especialistas.

Furtado estava entre esses especialistas. Em *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, de 1966, chega à conclusão de que sem uma política de redistribuição de renda que promovesse a difusão do consumo para as massas não haveria possibilidade de escapar da estagnação. Tal conclusão é decorrência direta de seu esquema analítico. Nele parte-se da constatação de que uma dada distribuição de renda de uma sociedade depende de sua formação histórica e da correlação de forças entre o capital e o trabalho na disputa pela apropriação do excedente econômico. O excedente tem uma dupla origem: o intercâmbio e a produção. Nesta, é o aumento na produtividade do trabalho (derivado essencialmente do progresso tecnológico) o responsável pela formação de um excedente. Em sociedades nas quais a relação de forças é favorável ao trabalho, os frutos advindos dos ganhos de produtividade são distribuídos de forma que os níveis de concentração de renda sejam contidos, levando a uma homogeneização dos padrões de consumo entre as classes sociais. Já nas sociedades em que há predominância de poder do capital *vis-à-vis* o trabalho, a tendência é que a concentração de renda e a discrepância nos padrões de consumo estejam em uma trajetória crescente. As razões para que exista uma prevalência do poder dos capitalistas sobre o conjunto dos trabalhadores devem ser buscadas nas estruturas socioeconômicas de tais sociedades (FURTADO, 1964, p. 61-75; 1976, p. 16-32).

Em países com estruturas que propiciem uma situação de oferta de mão de obra elástica, a disputa de forças pende para o capital. A origem dessa situação está na estrutura dual de tais sociedades: nelas convive um setor atrasado — com uma massa de trabalhadores em condições de subsistência — *pari passu* a um setor moderno, com grau de capitalização maior que a média da economia. Dessa forma, este setor pode expandir-se sem ter a oferta de mão de obra como restrição e, assim, os salários podem ser mantidos perto do nível de subsistência. Outro cenário existe em sociedades com restrições na oferta de mão de obra: nestas, a disputa de forças pende para o trabalho, pois, aqui, este possui um efetivo poder de barganha. Por causa disso, nesses países também os trabalhadores participam dos frutos do aumento da produtividade do trabalho³ (FURTADO, 1966, p. 5-7, 60-63, 86).

Sendo assim, em sociedades de estrutura dual a concentração de renda é um fato corrente. Em tal quadro, a composição da demanda tem um viés pró-bens sofisticados, pois é o tipo de bem que a cúspide da pirâmide social consome. Isso atrai recursos para investimentos em indústrias que possuem elevado coeficiente de capital e que são exigentes quanto às dimensões do mercado (pois precisam de escala de produção), levando a que a geração de emprego

3. A crescente participação da parcela dos salários no produto total dessas sociedades é inibida pelo progresso tecnológico, o qual é direcionado para a substituição de trabalho por capital (FURTADO, 1966, p. 6-11).

não tenha fôlego⁴ e que a concentração de renda se agrave, pois a elevação do coeficiente de capital por unidade de emprego causa nova concentração de renda (caso a taxa de salário se mantenha estável) (FURTADO, 1966, p. 39, 79-86). Em razão dessa situação, a relação produto-capital declina substancialmente. Tal declínio é o sintoma final de que se caminha para a redução da taxa de crescimento econômico e, se o quadro persiste, para a estagnação econômica, já que a queda nessa relação assinala a trajetória de declínio da produtividade do conjunto do sistema.

Contudo, ao fim da década de 1960, o Brasil passa por uma fase de crescimento acelerado do produto, o chamado “milagre econômico”, desmentindo, assim, a tendência à estagnação anunciada por Furtado. Foi, sim, possível ao país crescer em que pese a concentração de renda não se descomprimir (pelo contrário, ela até se agravou). As análises subsequentes de Furtado incorporam essa experiência. Em 1972, no livro *Análise do modelo brasileiro*, Furtado não abandona a tese de que a concentração de renda entorpeça o ritmo de crescimento econômico, porém abre possibilidades para que o sistema continue em expansão. Tais requisitos seriam (FURTADO, 1972, p. 56-65): *i*) que a capacidade de pagamento no exterior aumente com uma taxa superior à do PIB; *ii*) que os investimentos do setor público se mantenham em crescimento; e *iii*) que as indústrias cuja demanda provém das classes abastadas continue em expansão.

A partir dos anos 1970, a importância do mimetismo cultural das elites locais frente aos padrões de consumo internacionais cresce em destaque na obra de Furtado.⁵ O mimetismo cultural consiste no desejo dos consumidores locais de altas rendas de consumirem bens sofisticados, de alto grau de capitalização, similares aos dos consumidores abastados dos países afluentes. A produção desses bens está em desajuste ao grau de acumulação de capital de um país subdesenvolvido, acarretando a drenagem dos recursos locais a esses setores. Assim, a fronteira de produção é deslocada para atender essa demanda sofisticada em vez de servir, por exemplo, à difusão de produtos para a massa popular. Por isso Furtado (1974, p. 45) diz que “o capitalismo periférico engendra o mimetismo cultural e requer permanente concentração de renda a fim de que as minorias possam reproduzir as formas de consumo dos países cêtricos”.

A essa disparidade entre o nível de consumo e o correspondente processo de acumulação de capital Furtado dá o nome de “modernização”.⁶ Um ponto importante a se notar é que, dado o mimetismo cultural, quanto mais intenso for o fluxo de novos produtos no centro, mais rápida é a concentração de renda na periferia, pois as elites periféricas acelerariam seu ritmo de diversificação de consumo, a fim de manter-se atualizada com os padrões internacionais. Fica claro, pois, que a concentração de renda associa-se não só questões estruturais ligadas à formação do mercado de trabalho e à estrutura de poder vigente, mas também o processo de dependência cultural das elites locais *vis-à-vis* o *modus*

4. A razão disso é porque as técnicas de produção adotadas são poupadoras de mão de obra. Sendo as mesmas provenientes dos países do centro do sistema capitalista, elas estão adequadas a uma disponibilidade de fatores distintas da periferia do sistema: enquanto no centro há escassez de mão de obra e abundância de capital, na periferia há a abundância de trabalho e escassez de capital.

5. O que não significa que esse conceito não estivesse presente e não fosse trabalhado em obras anteriores.

6. “Processo de adoção de padrões de consumo sofisticados (privados e públicos) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos” (FURTADO, 1974, p. 81).

vivendi das elites do estrangeiro. E essa dependência condiciona a dinâmica de concentração de renda, a qual dirige o perfil dos investimentos.

Em síntese, vimos como a concentração de renda e sua relação com a dinâmica econômica é abordada na obra de Furtado. O importante a se reter é que a concentração de renda engendra um padrão de demanda que condiciona a estrutura de oferta, e que o vigor do ritmo de crescimento econômico tende a ser perdido conforme o problema da concentração de renda se agrava.

2. Aníbal Pinto

Aníbal Pinto foi um economista chileno com grande destaque dentro da Cepal. Caracterizado pelo seu rigor analítico, notabilizou-se pelos conceitos de estilos de desenvolvimento e de heterogeneidade estrutural. Ambos entrelaçam-se e estão relacionados com a concentração de renda e a dinâmica da economia. A seguir, com base em suas obras de 1965, 1970, 1971 e 1976, iremos investigar como esses conceitos se articulam.

Um estilo de desenvolvimento concerne à resposta que certa sociedade dá, ao alocar seus recursos humanos e materiais, às questões de “o que produzir?”, “para quem produzir?” e “como produzir?”. Tal estilo está delimitado em suas opções por um sistema (capitalista ou socialista) e por uma estrutura produtiva e de posição de poder no sistema de forças mundial (desenvolvida ou subdesenvolvida, dominante ou subordinada).

Dessa alocação de recursos que resulta em certo estilo de desenvolvimento distinguem-se dois traços básicos: *a*) o perfil da oferta (corresponde às perguntas “o que produzir?” e “como produzir?”); e *b*) o perfil da demanda (que diz respeito à pergunta “para quem produzir?”). O perfil da oferta concerne à base produtiva, isto é, à estrutura setorial do produto e do emprego, os diversos estratos tecnológicos e o tipo de relacionamento externo predominante. O perfil da demanda diz respeito a seu nível e sua composição, os quais estão relacionados com seu antecedente lógico que é o nível e a distribuição da renda. O que move a base produtiva, dando-lhe dinâmica, é o perfil da demanda. Dessa forma, a força motriz a condicionar a estrutura e a organização do aparato produtivo é o grau de concentração de renda e como ele se transfigura em certo padrão de demanda. Porém, este último é também condicionado pela estrutura de oferta, como veremos a seguir. Em outras palavras: ainda que a pergunta “para quem produzir?” seja respondida antes das perguntas “o que produzir?” e “como produzir?”, ela não deixa de estar influenciada por ambas⁷ (PINTO, 2008 [1976], p. 73-78).

Além de estilo de desenvolvimento, outro conceito caro a Aníbal Pinto é o de heterogeneidade estrutural. Tal conceito diz respeito a uma situação em que

7. A posição assumida aqui é distinta de um dos comentários de Aníbal Pinto consultado (COUTINHO, 1980), que afirma que a distribuição de renda nesse autor se define ao nível da estrutura produtiva. Nas obras de Aníbal Pinto, pelo menos nas aqui investigadas, é nítido que a estrutura produtiva tem efeitos sobre a concentração de renda, porém é também nítido que a concentração de renda influencia a estrutura produtiva.

há distintos níveis de produtividade *inter* e *intra* setores econômicos, ou seja, não há apenas um setor atrasado e um setor moderno, mas há um leque de setores com produtividade distinta e dentro dos próprios setores há descontinuidades marcantes. Se na interpretação usual do dualismo em uma economia atrasada surgia um enclave moderno, extensão do centro e ligado à exportação de produtos primários, em Aníbal Pinto o quadro se torna mais complexo e se definem três estratos: o primitivo, com baixa produtividade e com escassa penetração do progresso técnico;⁸ o intermediário, com produtividade próxima à média do sistema nacional; e o moderno, que apresenta produtividade similar aos níveis médios dos países desenvolvidos e onde a presença do progresso tecnológico e a apropriação dos seus frutos são fatos corriqueiros. Em cada um dos setores da economia — o primário, o secundário e o terciário —, esses estratos estão presentes, de forma que a dicotomia usual indústria-agricultura, ou urbano-rural, perde sua validade. As economias latino-americanas são exemplos típicos de economias heterogêneas, não só na estrutura produtiva, com distintos níveis de produtividade do trabalho e de absorção tecnológica, mas também na estrutura ocupacional (PINTO, 1970).

O esquema básico de Aníbal Pinto é o seguinte: a concentração do progresso técnico e de seus frutos se dá em três níveis: o social, o espacial e o produtivo. Os dois últimos garantem uma estrutura produtiva heterogênea ao passo que o primeiro garante uma distribuição de renda desigual. Esta, ao ser o elemento dinamizador da estrutura produtiva, reforça a heterogeneidade, pois uma renda concentrada se traduz em um padrão de demanda diversificado e sofisticado, e, ao mesmo tempo, é influenciada por ela, já que a estrutura produtiva possui uma relativa rigidez no curto prazo e, logo, exige certo padrão de demanda para manter-se em um nível de atividade que não comprima as margens de lucro, além do fato de que quanto mais a heterogeneidade estrutural se agrava, mais os ganhos de produtividade são repartidos desigualmente e maior é a concentração de renda. Destarte, configura-se certo estilo de desenvolvimento que tende à crescente heterogeneidade estrutural e à crescente concentração de renda.

Tal esquema desabrochou com toda desenvoltura na América Latina. Nessas sociedades, o modelo primário-exportador foi sucedido pelo processo de industrialização por substituição de importações que, tendo em vista a experiência do centro do sistema, nascia com a esperança de ser capaz de homogeneizar a economia heterogênea herdada do modelo anterior. Contudo, percebe Aníbal Pinto, esse processo não só não foi capaz de alterar esse quadro heterogêneo, como o agravou. As razões principais apontadas (PINTO, 1970, p. 88-94) para tal fato são a concentração dos frutos do progresso técnico em certos estratos produtivos, grupos sociais e regiões, e o aumento da dependência com o exterior. Inclusive alerta para a possibilidade de que o estrato

8. A causa básica para a heterogeneidade dos níveis de produtividade é o grau de penetração do progresso técnico: “No principal, esses contrastes são um reflexo do grau em que se concentrou o progresso técnico em pontos determinados da estrutura produtiva” (PINTO, 1965, p. 43; tradução nossa).

moderno ganhe autonomia interna, tendendo a crescer apoiado em suas próprias forças, estabelecendo circuitos próprios de gasto-renda, poupança-investimento etc., e, com isso, lançando a heterogeneidade estrutural em um processo de contínuo agravamento.

Se na primeira etapa do processo de industrialização por substituição de importações os produtos a serem substituídos eram, por assim dizer, simples e de baixo conteúdo tecnológico — e, *ipso facto*, ao alcance de uma maior massa de consumidores —, em etapas posteriores os produtos cresciam em complexidade tecnológica e valor unitário, exigindo que mecanismos de concentração de renda fossem introduzidos a fim de fomentar a demanda por tais bens mais sofisticados e evitar problemas de realização da produção. Perceba que nesse caso a estrutura produtiva foi se modificando — por causa de fatores como o estrangulamento externo — e a concentração de renda veio a reboque, agravando-se. Porém, a modificação da estrutura produtiva, rumo a uma maior sofisticação, respondia, na origem, a um padrão de demanda engendrado por uma distribuição de renda já concentrada na cúspide da pirâmide social.

Logo, a relação entre concentração de renda e heterogeneidade estrutural é biunívoca. A concentração de renda está continuamente reforçando a heterogeneidade estrutural, pois gera um padrão de demanda que exige um aparato produtivo sofisticado, inadequado ao grau de acumulação e a renda média dos países latino-americanos. E ao amadurecer tal aparato acaba por exigir uma cada vez maior concentração de renda. Em outras palavras, a concentração de renda e a heterogeneidade estrutural se reforçam mutuamente. Percebe-se que a concentração de renda não se constitui em uma força de entorpecimento para a dinâmica do sistema, desde que ela possa ser acelerada quando necessário para avivar os setores produtivos mais dinâmicos. Essa aceleração é dada via a diversificação do consumo das classes mais ricas, com a introdução de novos produtos, o que, dado o baixo grau de acumulação de capital, retira recursos que poderiam ser destinados para as necessidades da massa da população.

Sendo esse o quadro, Aníbal Pinto (1971, p. 484-485) diz que a contradição básica do modelo econômico latino-americano é que se esforça por reproduzir a estrutura produtiva das sociedades de consumo afluente, as quais repousam sobre uma base ampla e diversificada de produção e sobre um nível de renda média alto, em economias com baixo grau de acumulação e baixa renda média. Se na fase primário-exportadora o desalinhamento entre a base produtiva simples e a demanda sofisticada, oriunda de um alto grau de concentração de renda, era resolvida pelas importações, na fase em que se fizeram presente o estrangulamento externo e a redução da capacidade de importar, esse desalinhamento teve de ser resolvido via o reajuste das estruturas de oferta com tal demanda sofisticada. Ou seja, o peso do ajuste do estrangulamento externo não caía sobre a demanda, que permanecia sofisticada, espelhando os padrões de consumo das

elites do centro do sistema, mas sim sobre a oferta, cuja estrutura deveria ser direcionada para esses bens de ponta. Sendo assim, o funcionamento do sistema exigia uma concentração de renda, pois tais bens são de alto valor unitário e de elevado conteúdo tecnológico. Diz Aníbal Pinto (1971, p. 490; tradução nossa):

(...) a contradição central entre o tipo de produção-chave e o nível do salário médio induz a uma concentração da renda, não a sua dispersão social. Os novos bens duráveis “pesados” apenas estão e “fatalmente” ao alcance de uma relativa minoria.

Por conseguinte, as economias latino-americanas foram orientadas para a sofisticação do consumo de uma minoria abastada em vez da difusão dos bens e serviços e da ampliação da base produtiva. Isso se tornou possível por meio da concentração ainda maior da renda e da ampliação fictícia do mercado, via crédito (o que significava a drenagem de recursos para o financiamento do consumo em vez do investimento real) (PINTO, 1970, p. 95-96). Percebe-se que tal expediente apenas escamoteava a “contradição básica” — pois “não pode haver ‘consumo de massas’ ao estilo das economias industrializadas onde a ‘grande massa’ não ultrapassa os níveis de subsistência” (PINTO, 1971, p. 492; tradução nossa) — e agravava a situação da concentração da renda e da heterogeneidade estrutural. Porém, permitia o prosseguimento do processo de acumulação e preservava os privilégios da cúspide da pirâmide social e, por isso, era funcional. Nota-se que não há nenhuma hipótese sobre uma possível estagnação econômica: dado o estilo de desenvolvimento vigente, a contínua concentração da renda serviria a robustecer justamente os setores mais dinâmicos da economia.

A correção desse quadro de crescente concentração de renda e crescente heterogeneidade estrutural passaria pela intervenção decisiva do Estado a fim de possibilitar a disseminação do progresso técnico, e de seus frutos, para todo o sistema, e não apenas para determinados estratos e grupos sociais. Isso alavancaria a formação de um mercado interno, o crescimento da produtividade, a ampliação das oportunidades de emprego, permitindo a homogeneização do sistema e um maior grau de autossustentação frente a influências exteriores (PINTO, 1970, p. 94, 97).

Em suma, em Aníbal Pinto a concentração do progresso técnico em certos estratos produtivos, grupos sociais e regiões impõe um estilo de desenvolvimento cujos traços fundamentais são uma base produtiva heterogênea e uma renda concentrada nos estratos superiores. Tal estilo exclui as massas dos frutos do progresso técnico e favorece aos mais ricos, para os quais a produção se ajusta. Em sociedades de poucos recursos, como as dos países latino-americanos, esse ajustamento implica o agravamento da heterogeneidade estrutural, o que por sua vez, agrava o problema de distribuição de renda, em um círculo de causalidade acumulativa.

3. Conceição Tavares

Maria da Conceição Tavares também teve algo a dizer sobre a distribuição de renda. Sua opinião e aparato analítico mudaram com o tempo: de início era estag-nacionista, depois adotou uma abordagem fundamentada no princípio da deman-da efetiva, com forte influência de Michal Kalecki. Na sequência investigaremos suas obras de 1963, 1971 e 1974, com o olhar direcionado para a questão da distri-buição de renda e sua relação com a dinâmica da economia.

Em 1963, Tavares dedica-se a explicar o processo de industrialização por substituição de importações como decorrência de respostas da economia aos sucessivos estrangulamentos externos. A argumentação de Tavares é a seguin-te: em países cuja economia ancora-se em exportações de bens primários e cuja estrutura produtiva seja caracterizada pela presença de um setor dinâmico e outro atrasado, a tendência é que os recursos se concentrem no setor moderno, ligado às atividades exportadoras, e que a distribuição de renda seja concentrada na cúspide da pirâmide social. O padrão de demanda sofisticado deste setor da sociedade não é capaz de ser atendido pelo lânguido setor industrial local, levando a que haja a necessidade de importações (TAVARES, 1977 [1963], p. 30-32).

Quando a economia enfrentava problemas de escassez de divisas, com conse- quente diminuição da sua capacidade de importação, criava-se o incentivo para a internalização da produção de produtos antes importados. Conforme as crises de estrangulamento externo se sucediam, a gama de produtos industriais produzidos internamente aumentava, porém em direção a bens cada vez mais capitalizados. Como o setor primário-exportador permanecia com sua capacidade de geração de divisas inalterada, em dado momento, a pauta de importações tornava-se rígida antes que o setor industrial estivesse completo, lançando a economia em uma tra- jetória de estagnação.

A continuação do processo de substituição de importações nesse contexto exi- gia que a renda fosse ainda mais concentrada, pois o impulso que o sistema ainda poderia ter seria via o aprofundamento e a diversificação do consumo das cama- das de médias e altas rendas. Além disso, o fato de que a tecnologia era importada do centro — e, portanto, inadequada à constelação de fatores locais — e o fato de que também as estruturas de mercado eram concentradas reforçavam a tendência à concentração de renda (TAVARES, 1977 [1963], p. 44-50, 98-101, 111-114, 138).

Em 1971, Tavares (em coautoria com José Serra) abandona a tese de que a con- centração de renda poderia ser de alguma forma algo impeditivo ao crescimento da economia e assume, pelo contrário, que ela seja o vetor dinamizador do desempe- nho econômico em termos de crescimento. O problema capaz de frear a dinâmica capitalista é a falta de oportunidades de investimento e não a questão distributiva. No Brasil, por exemplo, o dinamismo da economia era garantido pela diversifica- ção do consumo das classes abastadas, o que possibilitou a ocupação da capacidade

produtiva de bens de consumo duráveis então ociosa no fim dos anos 1960, ensejando o chamado “milagre” (TAVARES e SERRA, 1977 [1971], p. 157-158).

A diversificação do consumo das classes médias e ricas sustentou-se em dois pilares: a expansão dos mecanismos de financiamento ao consumo, o que aumentava o poder de compra dessas camadas, e o arrocho salarial, o qual liberava recursos para o investimento público e privado. Desse modo, reforçou-se a posição relativa dos estratos sociais incorporados ao mercado em expansão, pois esta era o tipo de demanda que a expansão do sistema necessitava, em detrimento dos grupos já fragilizados. Percebe-se que houve uma recomposição na distribuição de renda em favor dos estratos capazes de manter o sistema em crescimento, isto é, de sustentar a demanda nos setores dinâmicos. No caso específico do fim dos anos 1960, o setor dinâmico era a produção de bens de consumo duráveis e os estratos favorecidos foram as camadas de renda média e alta ávidas por aumentarem o consumo desses bens. Note-se também que o algoritmo causal vai da estrutura produtiva para a concentração de renda, o que é diferente de Furtado (TAVARES e SERRA, 1977 [1971], p. 193-204).

Portanto, a crise dos anos 1960, para eles, havia sido uma reorientação da economia rumo a um novo estilo de desenvolvimento, que requeria, dada a existência de uma base produtiva adequada, um novo esquema de concentração do poder e da renda, bem como novos mecanismos de estímulos, adequados a outra etapa de integração com o capitalismo internacional. Ou seja, a crise não foi o esgotamento do processo de substituição de importações, mas, sim, uma fase de transição a um novo tipo de economia, cujo centro dinâmico seria o setor de bens de consumo duráveis e na qual a importância do capital financeiro tenderia a crescer (TAVARES e SERRA, 1977 [1971], p. 175-176, 186-187).

De 1971 para 1974, Tavares não mais troca de opinião quanto às possibilidades de expansão em condições de crescente concentração de renda como fizera entre 1963 e 1971. Ela muda, sim, o instrumental analítico, passando a ter forte influência de Kalecki e de seu esquema de três departamentos, e dando maior importância às contradições internas do processo de desenvolvimento capitalista do Brasil. Nessa obra de 1974, ela enfatiza os determinantes internos do processo de acumulação de capital e como a reprodução ampliada do capital industrial se tornou endógena e dominante a partir de 1955.

A desaceleração do ritmo de crescimento econômico dos anos 1960 e a recuperação no “milagre” continuava a ser o ponto central da investigação de Tavares. Na primeira metade dos anos 1960, no setor de bens de consumo duráveis (departamento II), o quadro era de desaceleração, com elevado grau de capacidade produtiva ociosa. No setor de bens de produção (departamento I) tanto o investimento público como o privado apresentavam debilidades, especialmente financeiras, para dar um novo impulso aos seus investimentos. No setor de bens de consumo não duráveis (departamento III), o qual é sensível diretamente às taxas de

crescimento do emprego e do poder de compra dos salários de base, o quadro era de crise em virtude da baixa expansão do emprego e do estancamento do salário real (TAVARES, 1998 [1974], p. 124-138).

Concomitantemente a esse quadro de crise generalizada existiu um aumento do potencial de acumulação de certas empresas devido a uma confluência de fatores conjunturais: a concentração de estruturas de mercado, aumento da produtividade, lucros ilusórios devido à inflação e arrocho salarial. Diante dessa contradição, uma crise de realização estava configurada. A saída para a mesma já nos é conhecida: o aprofundamento e a diversificação do consumo das classes abastadas, pois este era o tipo de gasto capaz de impulsionar a dinâmica de recuperação (TAVARES, 1998 [1974], p. 131-133, 138-152).

Note-se que a manutenção do ritmo de expansão do sistema em uma sociedade com alto grau de concentração de renda não é via o investimento que possibilite o aumento do emprego e do consumo de massa, mas, sim, por meio do aprofundamento do consumo de bens sofisticados e do conseqüente aumento de investimentos em setores capitalizados. Nas palavras de Tavares (1998 [1974], p. 142-143):

No Brasil, como em qualquer economia onde exista uma profunda descontinuidade nos níveis médios de renda e nas estruturas de consumo, a recuperação tende a dar-se ao contrário: o consumo capitalista das camadas de altas rendas comanda a taxa de lucro e a taxa de acumulação, afeta as oportunidades de investimento e de emprego e determina, em última instância, depois que ambas se aceleram, a expansão do consumo dos trabalhadores urbanos. Estes suportam, assim, não só a oposição geral salários-lucros, como também uma contradição específica, a do consumo popular versus consumo capitalista. Isto torna mais difíceis de resolver os problemas da distribuição da renda, mesmo no contexto de uma economia dinâmica.

Resumindo, podemos dizer que a análise de Tavares sobre a concentração de renda e seu impacto sobre a dinâmica econômica, ao menos a partir de 1971, é uma análise típica das escolas pregadoras do princípio da demanda efetiva, em que a decisão de produzir é temporalmente anterior à realização (ou não) da demanda. Sendo assim, a causalidade é da estrutura de oferta para a composição da demanda e desta para a concentração de renda. Logo, a mudança do perfil distributivo passaria pela mudança da estrutura de produção, o que seria feito com o direcionamento dos investimentos para determinados setores. Outro ponto importante, também ao menos a partir de 1971, é que a concentração de renda, ainda que possa em certas circunstâncias ser um estorvo para o crescimento econômico, não é algo intransponível para a expansão do capital, desde que se criem as devidas oportunidades de investimento. Se a criação das mesmas requer a concentração da renda, então esta servirá a que o sistema mantenha-se em expansão, sendo funcional para os interesses do capital, que é a expansão e a acumulação.

4. Considerações finais

Neste item, cabe cotejar o que cada um dos autores acima estudados teve a dizer sobre a relação existente entre concentração da renda e a dinâmica econômica, destacando os pontos em comum e as eventuais divergências quanto a este aspecto. Há dois pontos principais a serem considerados: a relação causal entre estrutura produtiva e concentração de renda e a contribuição da concentração de renda para a estagnação ou expansão do sistema.

No que concerne ao primeiro ponto, há diferenças de opiniões e elas são significativas. Para Furtado, a concentração de renda conforma certo perfil de demanda que vem a influenciar diretamente a estrutura de oferta produtiva. No caso do Brasil, a concentração de renda na cúspide da pirâmide distributiva levou à formação de uma estrutura produtiva em dissonância com a constelação de fatores produtivos do país, acarretando não só a ineficiência na utilização dos recursos como o agravamento de problemas estruturais, como a desigual difusão dos ganhos do progresso técnico, o subemprego e o próprio agravamento da concentração de renda. Para Conceição Tavares (ao menos depois de 1971), ao revés, é a estrutura produtiva que condiciona o padrão de demanda e este a concentração de renda. Isso porque a decisão de produzir vem antes da efetivação da demanda e, sendo assim, é possível estabelecer mecanismos que ajustem a demanda *ex post* à estrutura de oferta existente *ex ante*. Por exemplo, se há uma significativa capacidade produtiva ociosa no setor de bens duráveis, a introdução de mecanismos que concentrem a renda, em favor das classes sociais que podem demandar tais bens, é capaz de ativar o uso dessa capacidade produtiva. Já Aníbal Pinto fica em uma zona de penumbra entre Furtado e Conceição, pois, para ele, a concentração de renda e a heterogeneidade estrutural se reforçam mutuamente. Por exemplo, a chave para entender a heterogeneidade estrutural é a difusão do progresso técnico, e a apropriação dos seus frutos, os quais tendem a se concentrar, no capitalismo latino-americano, nos níveis social, espacial e produtivo. A primeira concentração significa maior concentração de renda e as duas últimas significam maior heterogeneidade estrutural. Logo, apenas ao analisar esse aspecto da difusão e apropriação do progresso técnico, já se vê que não há uma proeminência causal entre estrutura produtiva e concentração de renda.

No que tange ao segundo ponto, Furtado assume que a concentração de renda, historicamente construída, mas agravada pelo processo de industrialização por substituição de importações, contribui para a estagnação, já que cria uma situação de estreiteza de mercados e de falta de escalas de produção para as empresas. Além disso, a apropriação dos ganhos de produtividade por uma minoria, a oferta de mão de obra elástica e o fato dos investimentos nas indústrias de ponta serem poupadores de trabalho agrava o problema do

subemprego e da contenção do salário médio real, reforçando a concentração de renda e o problema da pequenez dos mercados. Furtado “abranda” essa visão após o “milagre” econômico brasileiro, ao considerar certos requisitos que poderiam manter o sistema em expansão, porém manteve-se alerta sobre os perigos da concentração de renda para a expansão adequada do capitalismo, pois a mesma produz um perfil de demanda desajustado ao grau de acumulação e aos recursos produtivos disponíveis no país, resultando em uma estrutura produtiva com baixo potencial de geração de emprego, elevado grau de concentração, sem geração de progresso técnico endógeno e com o predomínio das grandes empresas internacionais.

Nas antípodas de Furtado estão Aníbal Pinto e Conceição Tavares, para quem o processo de concentração de renda pode ser funcional, em certas circunstâncias, para a continuação da expansão do processo capitalista. Para Tavares, ao menos a partir de 1971, o processo de expansão capitalista traz consigo contradições acerca da concentração da renda, o perfil da demanda e as possibilidades de efetivação da oferta de bens e serviços, porém essas contradições não necessariamente redundam em crises de realização, pois o capitalismo tem artifícios para superá-las e prosseguir com sua expansão. De fato, tais contradições engendram novos esquemas de concentração de renda e poder que terminam por impulsionar o ritmo de expansão, pois permitem ampliar os mercados já existentes, revigorar aqueles em dificuldades e criar novas fronteiras para a acumulação de capital. Para Aníbal Pinto, a concentração do progresso técnico e de seus frutos, a heterogeneidade estrutural e a concentração de renda, dado certo estilo de desenvolvimento, não se constituem em estorvos à expansão, mas, sim, em molas mestras a aprofundar tal estilo. Isso porque essas variáveis estão intimamente intrincadas e, em seus respectivos movimentos, reforçam-se mutuamente e cumulativamente, aprofundando determinado estilo de desenvolvimento.

§

Referências bibliográficas

- COUTINHO, M. Distribuição de renda e padrões de consumo: Alguns autores em torno da tradição cepalina. In: *Ensaio FEE*, vol. 1, n. 1, p. 139-152, 1980.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 27ª ed. São Paulo: Publifolha, 2000 [1959].
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- _____. *Um projeto para o Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Saga S.A., 1968.
- _____. *Análise do modelo brasileiro*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- _____. *O Mito do desenvolvimento econômico*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Prefácio à nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- _____. Estado e empresas transnacionais na industrialização periférica. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol.1, n.1, jan./mar., p. 41-49, 1981.
- _____. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- PINTO, A. Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano. In: *El trimestre económico*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económico, vol. 32, n. 125, jan./mar., pp. 3-69, 1965.
- _____. Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. In: *El trimestre económico*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económico, vol. 37(1), n. 145, jan./mar., p. 83-100, 1970.
- _____. El modelo de desarrollo reciente de la América Latina. In: *El trimestre económico*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económico, vol. 38(2), n. 150, abr./jun., p. 477-498, 1971.
- _____. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. In: *Revista de la Cepal*, n. 96, dez., p. 73-93, 2008 [1976].
- RODRÍGUEZ, O. *El estructuralismo latinoamericano*. México: Cepal/Siglo XXI, 2006.
- TAVARES, M.C. Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 27-124, 1977 [1963].
- _____. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: Unicamp, 1998 [1974].
- _____. e SERRA, J. Além da estagnação. In: *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 153-207, 1977 [1971].

Recebido em 31/03/2015
e aceito em 29/05/2015.

Thiago Henrique Desenzi¹ |

Desenvolvimento no Peru pós-Fujimori: perspectivas sobre o papel da participação cidadã institucionalizada no crescimento econômico e social peruano

RESUMO

Após a queda do regime ditatorial de Alberto Fujimori, assistimos a consolidação de uma série de reformas político-institucionais no Peru, dando início a uma ampla melhora quanto a seus indicadores econômicos e sociais. Em sua dimensão econômica podemos destacar um crescimento amplo da produção entre os anos de 2000 e 2012, fato que permitiu o financiamento de diversos pontos de uma agenda positiva, incluindo maior acesso aos serviços sociais básicos e a redução da pobreza em termos absolutos. Tais reformas buscavam dar solidez ao processo de desenvolvimento, confrontando o histórico quadro de fragilidade política do sistema peruano, tendo por base central políticas de descentralização e participação cidadã. Dentro deste quadro, buscamos neste artigo tecer um relato sobre os caminhos do desenvolvimento econômico e social do país, à luz do desenvolvimento político-institucional, no período 1990-2014, tendo como base as teorias do desenvolvimento e da descentralização, e a participação cidadã.

Palavras-chave

Descentralização; Peru; Desenvolvimento; América Latina.

ABSTRACT

After the fall of the dictatorship led by Alberto Fujimori, we saw the consolidation of a series of political-institutional reforms in Peru, which in turn set the stage for a broad-based improvement in that country's economic and social indicators. On the economic front, one should highlight the growth in production across the board that took place between 2000 and 2012. This in turn enabled the financing of a number of items on a positive agenda, including providing greater access to basic social services and reducing poverty in absolute terms. These reforms sought to give the process of development a more solid foundation, facing Peru's historical political weaknesses head on, primarily through decentralization and citizen participation. With this in mind, the article has tried to prepare a report that clearly shows the paths to economic and social development that Peru chose, from a political-institutional development perspective, in the period between 1990 and 2014, which were based on theories of development and decentralization, and citizen participation.

Keywords

Decentralization; Peru; Development; Latin America

1. Possui graduação em engenharia civil, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2005), e em sociologia e política (2014) pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). É pós-graduado em gestão e políticas de cultura (2007) pela Universidade Metodista de São Bernardo do Campo. Atualmente cursa o mestrado no programa de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC.

Introdução

Assim como os demais países latino-americanos, o Peru foi atingido em cheio pelas premissas estabelecidas pelo Consenso de Washington. As palavras-chave foram desregulamentação da economia e privatização do Estado, a partir de um enfoque que o tamanho do Estado desenvolvimentista viria a ser o motor dos problemas econômicos e sociais desses países. O cenário potencializou ainda mais tais dinâmicas: a hiperinflação² e a crise das instituições do governo, somadas às ações do grupo terrorista³ Sendero Luminoso, pavimentaram o caminho para ascensão de Alberto Fujimori ao poder (MURAKAMI, 2007), confluindo em abril de 1992 no chamado “autogolpe” conjunto às forças armadas, ampliando ainda mais os poderes de Fujimori.

Como resultado, as políticas econômicas ortodoxas neoliberais deram a tônica das ações desse governo autoritário. Tais políticas controlaram com sucesso a inflação em um curto espaço de tempo, como também retomaram a trajetória de crescimento econômico após vários anos de estagnação. Contudo, não repetiram o mesmo sucesso com os indicadores sociais, mantendo o índice de pobreza em cerca de 50% da população.⁴ Assim, com a fuga do capital internacional após a crise asiática de 1997, a economia peruana apontou para seus limites estruturais novamente, e dentro de um amplo cenário de desconfiança política, a partir de escândalos de corrupção, o governo foi deposto em 2000.

A amplitude da crise das instituições políticas a partir da percepção social foi a base de sustentação da implementação das reformas de descentralização, que traçariam novas divisões de governo subnacional, bem como a previsão constitucional de mecanismos de *accountability* a partir da participação popular. Conforme aponta Albuquerque (2004), as tensões quanto à adaptação à crise e reestruturação econômica têm nos mecanismos de descentralização um atenuador, verificado amplamente no contexto latino-americano.

O período que se sucede é marcado pela estabilidade democrática no Peru, mesmo dentro de um panorama de fragilidade de seus quadros políticos e instabilidade de suas novas esferas de governo e participação popular. Contudo, tal período também coincide com a crescente econômica dos países latino-americanos. Assim, a alta dos preços das *commodities* internacionais alavanca o crescimento do Peru a taxas superiores a 5%⁵ ao ano — foi o país da região que cresceu a taxas mais aceleradas (IPEA, 2013). Tal crescimento veio acompanhado de uma ampla melhoria nos indicadores sociais, atingindo o menor índice de pobreza e pobreza extrema da histórica do país. Entretanto,

2. A inflação anual de em 1990 foi de 7,481%, de acordo com dados do Banco Mundial.

3. O termo terrorista é atribuído a grupos que, por meio de atentados feitos com o objetivo de despertar a consciência popular, buscam derrubar um governo acusado de manter-se por meio do terror. (BOBBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, 2013).

4. Conforme dados da Cepal <http://www.cepal.org>. Acesso em: 06/12/2014.

5. Exceto no ano de 2009, quando o crescimento real do PIB peruano foi de 0,9% (IPEA, 2013).

assim como as demais economias da região, o Peru dá sinais quanto aos problemas estruturais que limitam a continuidade desse crescimento, tendo em vista a manutenção da dependência do cenário internacional.

Considerando esse panorama, vamos buscar, neste artigo, compreender a forma do processo de desenvolvimento no Peru entre 1990-2014, de forma a entender os mecanismos econômicos que possibilitaram tal dinâmica, bem como o modo que os indicadores sociais puderam se beneficiar desse processo, de forma a verificar se o mecanismo de desenvolvimento do Peru apresenta balizas sustentáveis de médio e longo prazo.

A divisão das seções a seguir vai obedecer a tipologia de governo no período — sendo autoritário de 1990-2000 e democrático de 2000-2014 —, tendo em vista que este artigo busca conferir percepções acerca do tema em caráter amplo, não tendo por objetivo a explicitação das ações de cada um dos presidentes em específico.

1. Alberto Fujimori e a Agenda Neoliberal (1990-2000)

O discurso que conduz Fujimori ao poder se apoia na crítica aos partidos políticos tradicionais, o colocando como um técnico capaz de tirar o país da calamitosa situação em que se encontrava.⁶ Sua política foi marcada pelo controle da inflação, ajustes estruturais, liberalização da economia e privatizações do setor público.

De acordo com Yusuke Murakami (2007), após as imediatas políticas de choque⁷ que buscavam combater o quadro hiperinflacionário, foram tomadas as medidas que liberalizavam a economia do país, abrindo seu mercado para o capital internacional. Para manter um equilíbrio orçamentário, o governo centrou suas ações no corte e rígido controle dos gastos públicos, passando inclusive a proibir a emissão de títulos da dívida. Estes seguiam à risca a cartilha neoliberal disseminada pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), no sentido de ampliar as possibilidades de receber investimentos financeiros internacionais.

Cabe salientar que a população peruana conferiu apoio mesmo às medidas mais drásticas tomadas pelo governo em relação à economia, inclusive quanto à dissolução do Congresso no “autogolpe” de 1993, delineando tal processo político liderado por Fujimori como o “neopopulismo liberal”.

Tal período, até o ano de 1997, contou com um amplo acesso ao capital financeiro internacional, que, juntamente com o processo de privatizações e dentro da desregulamentação do mercado com ajuste fiscal do governo, possibilitou um crescimento substancial da economia, bem como um equilíbrio macroeconômico e fiscal das contas públicas. Tal trajetória pode ser constatada na tabela abaixo.

6. “Esse colapso foi atribuída ao APRA, o partido do governo desde 1985. Em 1990, o terrorismo tinha se estendido a maior parte do território peruano e representou uma ameaça real para a sobrevivência da democracia. Este perigo, junto com a perda de popularidade dos intervencionistas, pró-ideologias do governo, abriu a porta para uma reação extrema em favor das ideias liberais” (BARACAT, FINGER *et al.*, 2013, p. 17)

7. Eliminação do controle de preços junto ao setor privado e reajuste dos preços do setor público.

Tabela 1. Inflação anual e crescimento do PIB

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inflação anual (%)	7481	409,5	73,53	48,58	23,74	11,13	11,54	8,56	7,25	3,47	3,76
Crescimento PIB (% anual)	5,14	2,17	0,43	4,76	12,82	8,61	2,52	6,86	-0,66	0,91	2,95

Fonte: Banco Mundial.

Também na Tabela 1 podemos verificar que as políticas de choque contra a inflação adotadas por Fujimori foram amplamente efetivas, e rapidamente puderam fazer cair tal indicador, e somadas ao processo de crescimento econômico se mantiveram controladas ao longo de todo período de governo.

O processo de liberalização da economia e desregulamentação do mercado atingiu em cheio o setor industrial, pois dentro dos parâmetros de políticas protecionistas anteriores tal setor perdeu a competitividade no mercado internacional, e com o avanço das importações, passa a ser amplamente prejudicado.

O processo de privatização também foi amplo nesse período — cabe salientar que ao final do primeiro ano de mandato de Fujimori haviam 223 empresas de propriedade do Estado⁸, atuando em setores estratégicos tais como eletricidade, mineração e petróleo. Dessas, aproximadamente 150 empresas foram transferidas do setor público para o setor privado, majoritariamente por meio da venda de ações e ativos. Tal política enfraqueceria a capacidade de interferência do Estado na economia, em consonância com as premissas neoliberais; entretanto, no período de 1991 a 2002, injetou uma quantia de cerca de US\$ 9,2 bilhões na economia peruana,⁹ algo equivalente a 40% do valor total do PIB em relação ao ano de 1990.¹⁰

De acordo com Ariela Ruiz Caro (2002), a obtenção de recursos para cumprir as metas fiscais definidas pela agenda neoliberal veio a sobrepor qualquer outra meta e, desta forma, os indicadores sociais não fizeram parte dessa agenda, conferindo assim uma taxa de pobreza que atingiu cerca de 50% da população e uma taxa de indigência que alcançou aproximadamente 25% da população.

O índice de desemprego médio de 8 a 9% da população peruana se configura como baixo, contudo faltam dados confiáveis para o período, conforme aponta o próprio Ministério de Economia e Finanças do Peru. Em relação às motivações desse percentual, destacamos abaixo:

A baixa taxa de desemprego é explicada pela falta de um seguro desemprego, baixa renda e de bens dos trabalhadores, fatores que restringem a busca das melhores opções profissionais e o prazo para inserção no mercado de trabalho. Pressões para empregar-se no prazo mais rápido predominam sobre os trabalhadores peruanos, principalmente em áreas rurais onde são poucas as oportunidades de trabalhos e a maioria dos trabalhadores estão em situação de pobreza. (NUNURA e FLORES, 2001, p. 13)

8. Conforme dados da Comisión de Promoción de la Inversión Privada – COPRI.

9. “De fato, se estima que dois terços do total de investimentos estrangeiros se originou de um modo direto como consequência do processo de privatizações” (CARO, 2002, p. 10).

10. O PIB peruano no ano de 1990 foi de US\$ 25 bilhões de acordo com dados do Banco Mundial.

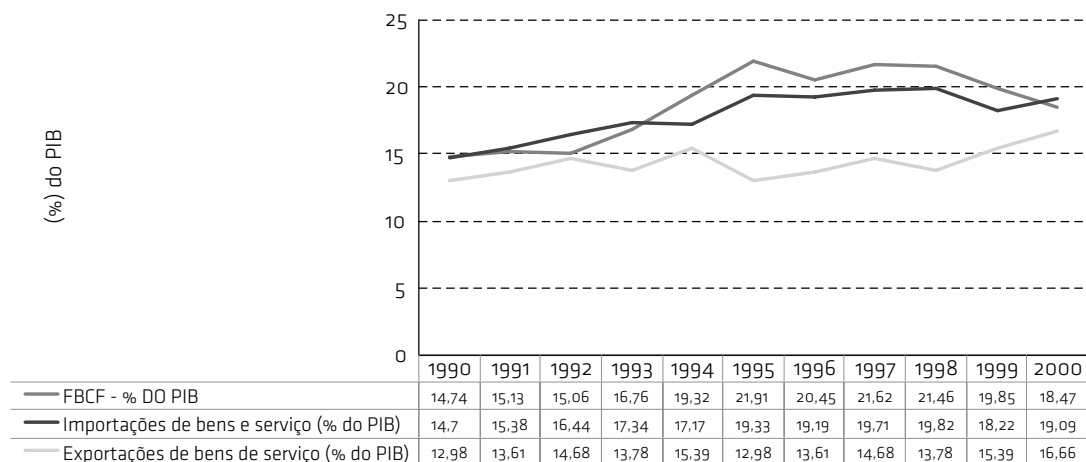
Dentro das perspectivas teóricas de Celso Furtado (2007), podemos constatar o padrão latino-americano de sociedade, que vem a possibilitar o crescimento de uma parcela da população sem que necessariamente haja uma inclusão da parcela mais excluída socialmente — conforme aponta tal autor, a parcela social cresce não apesar da existência dessa ampla camada pobre da população, mas necessariamente devido à existência desta população. Os avanços econômicos nesse período não alteraram a relação da massa salarial em relação ao PIB, bem como também não alterou substancialmente as taxas de informalidade trabalhista, que aprofundavam ainda mais os problemas de exclusão social.

As promessas do Estado mínimo disseminadas pelo Consenso de Washington de possibilitar ao Estado concentrar os investimentos nas áreas essenciais, como segurança, saúde e educação, não foram cumpridas, tal como observado na maioria dos países latino-americanos, consolidando paralelamente uma premissa privada sobre a esfera pública como agente central de investimento.

Uma das consequências centrais desse processo foi a concentração de capital em certos núcleos produtivos da indústria peruana, o que vem a ser um dos elementos centrais no processo de expansão econômica que se verifica até a presente data. Se, por um lado possibilitaram a ampliação dos indicadores econômicos, por outros ampliaram a dependência do Peru em relação ao cenário internacional, não contribuindo de forma substancial com a ampliação do mercado interno, elemento central da consolidação de um modelo de crescimento econômico sustentável no médio e longo prazo (JIMÉNEZ, 2009).

Tal como aponta o amplo estudo de Infante e Chacaltana (2014), o aprofundamento do caráter primário exportador da economia peruana, a partir da expansão do setor de serviços, bem como da transformação do setor industrial, confere uma maior dependência dos insumos e tecnologias importadas. Observando o Gráfico 1, podemos constatar que a balança comercial de bens e serviços do país apresentou índices mais negativos durante o período de governo de Fujimori — fato este que corrobora a afirmação de Infante e Chacaltana — somados ainda ao dado referente à formação bruta de capital fixo (FBCF), que, de acordo com Ernani Teixeira Torres Filho e Fernando Pimentel Puga (2006), refletem em sua aceleração frente ao PIB um elemento central para verificação de taxas de crescimento mais elevadas nos anos subsequentes.

Gráfico 1. FBCF, importações e exportações



Fonte: Banco Mundial.

Podemos constatar, a partir do gráfico acima, que a FBCF durante o período teve um crescimento substancial até 1995; entretanto, a crescente taxa de investimento estrangeiro direto (IED), ilustrada na Tabela 2, não foi suficiente para manter a trajetória ascendente, confirmando aparentemente a hipótese de crescimento não sustentável em médio e longo prazo de Jiménez Félix, na qual uma balança comercial negativa viria a corromper as balizas de crescimento da economia peruana.

Tabela 2. Investimento estrangeiro direto, entradas líquidas

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
IED (% do PIB)	0,16	-0,02	-0,23	2,30	7,70	5,01	6,53	3,80	3,05	3,96	1,60

Fonte: Banco Mundial.

De acordo com Infante e Chacaltana (2014), a má distribuição do excedente do capital acabou tendo efeitos negativos na demanda agregada, e consequentemente no desempenho macroeconômico. A massa salarial no período não apresentou substanciais melhorias, bem como o percentual de trabalho informal — em cerca de 60%¹¹ da massa de trabalhadores — acabou por não consolidar um mercado consumidor próprio, dinamizando então no médio prazo uma crise econômica, potencializada pela fuga dos capitais após a crise asiática de 1997. Desta forma, os problemas estruturais da economia peruana se tornaram visíveis.

Cabe salientar, conforme apontamos anteriormente, que a busca do cumprimento das metas fiscais foi observada veementemente. Desta forma, há uma

11. De acordo com dados do Ministério da Economia e Finanças do Peru. www.mef.gob.pe. Acesso em: 08/12/2014.

substancial melhora das bases econômicas peruanas, tal como uma queda de cerca de 30% da dívida externa em relação ao PIB no período. Outro ponto a salientar, que vai ao encontro do entendimento de Williamson quanto às crises latino-americanas, pode ser verificado na aplicação do câmbio flutuante no Peru. Segundo esse autor: “A maioria das crises nos mercados emergentes nos anos recentes resultou das tentativas de defender taxas de câmbio mais ou menos rígidas” (WILLIAMSON, 2003, p. 4). As taxas observadas no período da relação entre o dólar e o sol peruano não apresentam variações substanciais, se configurando como benéficas à exportação em detrimento das importações necessárias, fato este que também impulsiona o balanço comercial negativo.

O processo de reinserção do Peru no mercado financeiro internacional pode ser constatado por meio do substancial aumento do financiamento externo no país, mas cabe lembrar que, segundo Caro (2002), a maior parte desse montante teve origem na própria privatização das empresas públicas. Ainda, de acordo com Yamamoto (2001), devemos também considerar os ingressos provenientes do narcotráfico como elementos constantes do quadro financeiro peruano, centralmente em relação à manutenção das taxas de câmbio em tipo real adotadas no período.

Entre 1990 e 1995, o quadro político-social peruano se altera com o enfraquecimento quase integral do grupo terrorista Sendero Luminoso a partir da prisão dos seus maiores líderes. O desconforto internacional com o governo autoritário de Alberto Fujimori exerceu uma pressão que levou à reabertura ao regime democrático após o autogolpe de 1992 — contudo, sua popularidade, relacionada à superação do caótico estado do país em 1990, foi suficiente para reconduzi-lo ao governo até o ano 2000.

O governo de Alberto Fujimori trouxe consigo a recentralização sob o amplo enfoque das políticas neoliberais, conseguindo bons resultados no setor econômico, mesmo com os problemas verificados em algumas opções de ação. Contudo, cabe salientar centralmente que Fujimori não conseguiu os mesmos resultados em relação aos indicadores socioeconômicos, em especial na criação de melhores empregos e na luta contra a pobreza. A “revolução capitalista” peruana (MURAKAMI, 2007) veio a encontrar seus limites no processo de queda dos indicadores do PIB, somada a uma ampla crise fiscal após 1997 que, juntamente com os escândalos de corrupção do famoso caso Montesinos¹², conduziram à derrubada do presidente Fujimori, com a sua fuga para o Japão, dando início a um novo ciclo de desenvolvimento no Peru, conforme vamos verificar a seguir.

12. Vladimiro Montesinos foi assessor político de Alberto Fujimori, controlando a inteligência nacional e segurança nesse governo, e aparece em um vídeo subornando parlamentares da oposição.

2. Desenvolvimento econômico e social (2000-2014)

Com a destituição de Fujimori, toma posse interinamente Valentín Paniagua, que conduzirá a chamada “refundação da república” (COTLER, 2011) assentada nas políticas de descentralização e participação popular — como instrumento de sedimentação do laço democrático entre sociedade civil e Estado — que atuariam como atenuador das tensões existentes no período, contando com amplo apoio popular e de todos os partidos políticos peruanos, mesmo que com menos intensidade dentro das discussões legislativas e em sua ação prática em tais espaços.

Inicialmente no campo econômico podemos verificar medidas que caminharam no sentido de ampliar as premissas neoliberais estabelecidas, tendo como base as lições das demais crises no período, bem como as novas premissas estabelecidas pelo FMI e Banco Mundial que, em alguns pontos, estavam no sentido contrário à orientação primário exportadora peruana.

O governo passou a atuar no sentido de aumentar os encargos junto a aplicações financeiras em moeda estrangeira, na manutenção do câmbio em taxas altas por meio de intervenção no mercado e da adoção de metas de inflação anuais. Tais medidas foram somadas a um processo de desdolarização da economia, a partir da transferência da dívida pública de dólares para soles. Esta medida colaborou com a estabilidade política e fiscal, como também veio a reduzir o custo do crédito e a possibilitar o aumento das reservas internacionais peruanas, para ampliar a resistência da economia em relação às volatilidades do mercado internacional (JIMÉNEZ, 2009), as chamadas medidas anticíclicas.

Tabela 3. Inflação anual, crescimento PIB e dívida PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inflação anual (%)	1,98	0,19	2,26	3,66	1,62	2,00	1,78	5,79	2,94	1,53	3,37	3,65	2,82
Crescimento do PIB (% anual)	0,21	5,02	5,16	4,96	6,28	7,53	8,52	9,14	1,05	8,45	6,45	5,95	5,82
Dívida externa (% do PIB)	52,3	50,9	50,4	46,8	37,7	32,6	32,2	28,9	29,2	29,7	27,8	30,5	-

Fonte: Banco Mundial.

Conforme podemos verificar na Tabela 3, tais medidas vieram a ampliar a atividade econômica local, bem como a garantir uma maior ossatura ao Estado na atuação econômica, reduzindo sua fragilidade internacional. A inflação também esteve dentro de parâmetros estáveis no período, demonstrando que o controle das metas inflacionárias foi efetuado de forma efetiva pelo país. Cabe ilustrar que nesse período a taxa da política monetária flutuou em níveis baixos, oscilando de cerca de 3% nos períodos de menor turbulência, até 6% após a crise econômica norte-americana de 2008.

De acordo com Jimenez, o governo de Toledo (2001-2006) fortaleceu a

exportação de produtos não tradicionais por meio dessas medidas, iniciando assim políticas que poderiam ampliar o complexo industrial do país.

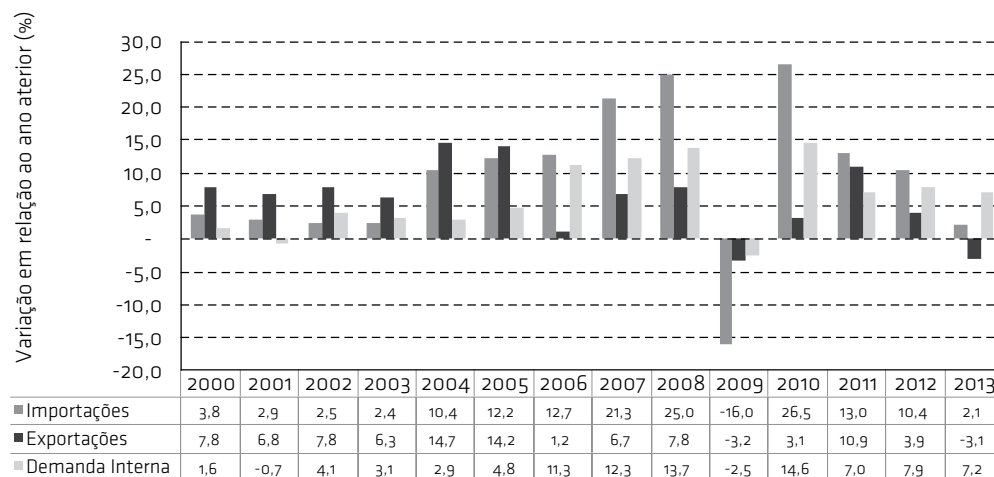
Contudo, de forma ampla verificamos que o governo de Alejandro Toledo teve como cerne de ação as premissas liberalizantes da economia, apresentando um plano econômico centrado na redução dos gastos públicos, bem como na ampliação da base contribuinte junto à população, atrelado às medidas antes listadas.

As medidas em relação às metas fiscais, controle de inflação e liberalização dos mercados se mantiveram, conforme estabelecidas no governo de Fujimori, e foram ampliadas no governo de Allan Garcia (2006-2010) por intermédio de uma série de acordos bilaterais de livre comércio.¹³

13. Com a China, Estados Unidos, Chile, Canadá, Cingapura, Tailândia, entre outros. Esses acordos diferem em termos de produtos e estrutura. Para uma informação mais aprofundada consultar dados do Ministério da Economia e Finanças do Peru <www.mef.gob.pe>.

14. Especialmente em relação à regulação da entrada do capital estrangeiro na economia peruana.

Gráfico 2.- Demanda interna – exportações e importações



Fonte: Banco Mundial.

Allan Garcia em seu governo deu um novo fôlego ao processo de crescimento exportador primário peruano, a partir de mudanças econômicas que eliminaram os incentivos concedidos por Alejandro Toledo¹⁴ a outros setores da economia local. O governo estimulou o barateamento da mão de obra para ampliar as exportações, baixou as taxas de importação de determinados produtos e firmou uma série de acordos bilaterais de livre comércio, bem como medidas econômicas que fortaleceram a entrada de moeda estrangeira no país.

De acordo com Jiménez tais medidas propostas por Garcia ampliaram a dependência da economia peruana às intempéries internacionais, pela primazia do caráter exportador em detrimento da ampliação do complexo industrial interno e da ampliação efetiva do mercado consumidor. Em suas

palavras: “Como se apostou pela estratégia exportadora neoliberal, se descuidou da expansão e da criação de mercados internos e se renunciou às políticas setoriais — como o desenvolvimento industrial — e as remunerações aumentaram”(JIMÉNEZ, 2009, p. 160).

Podemos verificar no Gráfico 2 que as importações apresentam um significativo aumento percentual no período ilustrado por Jiménez, em parâmetro amplamente superior às exportações, o que mostra que a adoção das TLCs pelo governo peruano nesse período não beneficiou o país no curto prazo. Se comparado com a FBCF no período (Tabela 4) podemos verificar que o investimento da indústria também aumentou substancialmente. Contudo, dado o caráter da balança comercial peruana, extremamente focada na exportação de petróleo e minérios, verificamos que tais insumos não foram integralmente utilizados para equipar em maquinário e tecnologia as demais áreas industriais dedicadas a produtos não tradicionais.

De acordo com Manuelito e Jimenez (2013), no período de 1990-2011, a FBCF tem uma grande intensidade em sua composição de máquinas e equipamentos — o que se acentuaria no período de 2004-2011 —, sendo os fatores responsáveis o crescimento do consumo interno e a consequente necessidade de expandir a capacidade de oferta, somados ao crédito disponível em moeda local, o que barateou os preços em moeda local dos bens de capital importados.

Tabela 4. FBCF em relação ao PIB

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
FBCF - % do PIB	17	16,1	16,8	16,7	17,6	18,3	20,3	24	23,3	25,1	24	25,8	26,6

Fonte: Banco Mundial.

Podemos verificar também que o aumento exponencial na demanda interna do país veio a estimular o processo de importações, centralmente com a abertura dos mercados por meio das TLCs, o que ao encontro dos mecanismos de dinamização da economia local via consumo interno e fomento à indústria local.

Na Tabela 5,¹⁵ podemos verificar a estrutura de exportação peruana no período, e a forma de dependência que esta tem quanto à exportação de alguns produtos-chave em sua cadeia produtiva. Em relação a categorias minerais, cabe destacar que os produtos cobre e ouro correspondem a cerca de 80% do valor destacado, fator intimamente ligado ao estrondoso aumento do valor internacional desses produtos no período — o valor original foi multiplicado por quatro.

15. As tabelas apresentam períodos irregulares devido à particularidade de cada instituto fonte utilizado, que não disponibiliza os dados de todos os anos de cada um dos elementos em estudo.

Tabela 5. Exportações – valores em US\$

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
I. Produtos tradicionais											
Pescaria	892	821	1 104	1 303	1 335	1 460	1 797	1 683	1 884	2 099	2 292
Agrícolas	216	224	325	331	574	460	686	636	975	1 672	1 075
Mineração	3 809	4 690	7 124	9 790	14 735	17 439	18 101	16 382	21 723	27 361	25 921
Petróleo e gás natural	451	621	646	1 526	1 818	2 306	2 681	1 921	3 088	4 704	4 959
II. Produtos não tradicionais											
	2 256	2 620	3 479	4 277	5 279	6 313	7 562	6 186	7 641	10 130	11 047
III. Outros											
	89	114	131	141	91	114	190	154	254	301	345
Valor Total	7 714	9 091	12 809	17 368	23 830	28 094	31 018	26 962	35 565	46 268	45 639

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

É interessante verificar ainda na Tabela 5 que mais uma vez a observação de Félix Jiménez quanto ao impacto negativo das políticas de Allan Garcia em relação à indústria de produtos não tradicionais se confirma, apresentando uma ligeira melhora quanto a seus indicadores após o final de seu mandato.

Tabela 6. Valor do salário mínimo

Norma legal	Data da publicação	Vigência	Unidade monetária	Valor
D.U. N° 022-2003	13.09.03	15.09.03 a 31.12.05	S/.	460,00
D.S. N° 016-2005-TR	29.12.05	01.01.06 a 30.09.07	S/.	500,00
D.S. N° 022-2007- TR	29.09.07	01.10.07 a 31.12.07	S/.	530,00
D.S. N° 022-2007- TR	29.09.07	01.01.08 a 30.11.10	S/.	550,00
D.S. N° 011-2010- TR	11.11.10	01.12.10 a 31.01.11	S/.	580,00
D.S. N° 011-2010- TR	11.11.10	01.02.11 a 13.08.11	S/.	600,00
D.S. N° 011-2011- TR	14.10.11	14.08.11 a 31.08.11	S/.	640,00
D.S. N° 011-2011- TR	14.10.11	01.09.11 a 31.05.12	S/.	675,00
D.S. N° 007-2012- TR	01.06.12	01.06.12 a data desta	S/.	750,00

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Na Tabela 6 podemos verificar o aumento registrado no salário mínimo no período, que contou com um substancial acréscimo graças à eleição de Ollanta Humala para a presidência do Peru em 2011. Dentre os principais parâmetros que possibilitaram uma ampliação dos indicadores sociais do Peru são observados o aumento do poder de compra do salário dos indivíduos — não apenas pelo aumento do número de empregos no país, pois, conforme visto anteriormente, a taxa de desemprego se configurou como baixa ao longo do período analisado, mas na criação de empregos de melhor qualidade — e também a ampliação do gasto social do governo, via programas de transferência direta de renda (Tabela 9), que será explorado a seguir.

O governo de Ollanta Humala até o presente momento pode ser visto como similar aos anteriores na continuidade das políticas econômicas, podendo destacar o aumento nas despesas sociais do país, bem como o aumento do salário mínimo. Contudo, conforme citamos anteriormente, no período de 2006 a 2010 o salário passa por um processo de achatamento em virtude da política de Garcia de barateamento da mão de obra local, com o objetivo de beneficiar a indústria exportadora nacional. De acordo com o estudo de Félix Jiménez, o crescimento das exportações ocorre com os salários congelados, assim, crescem mais rápido que o próprio PIB *per capita* do país, não contribuindo para um aumento real dos salários em relação ao PIB.

Na Tabela 7 podemos constatar a forma ascendente que os investimentos externos diretos tomam na participação do PIB peruano (MANUELITO e JIMÉNEZ, 2013), não verificando substanciais perdas nem quando da crise econômica de 2008, o que aponta para os investimento de médio e longo prazo priorizados no país. Já a balança comercial de bens e serviços aponta para um enfraquecimento após a crise de 2008, que veio a apresentar uma posterior volatilidade, refletindo o comportamento internacional em relação aos preços das *commodities* exportadas pelo país. Podemos ilustrar que o valor do petróleo e dos minerais se mantendo estável colaborou com tal cenário econômico. Contudo, dada a alteração nos preços internacionais, verificada a partir do ano de 2014, tais indicadores devem sofrer uma ampla queda no Peru.

Tabela 7. IED e balança comercial

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
IED (% do PIB)	2,23	3,99	2,31	2,43	3,48	3,96	5,37	5,70	5,31	5,69	4,83	6,36	5,03
Balança comercial de bens e serviços (% do PIB)	-2,27	-1,11	-0,03	3,43	6,02	9,37	7,12	0,32	3,95	3,11	4,07	1,45	-0,90

Fonte: Banco Mundial.

Conforme já ilustramos, a estratégia adotada de dependência à economia internacional, baseada na exportação de produtos primários, não conferiu um efetivo incentivo ao aumento da demanda estrutural interna. Desta forma, o mercado interno peruano continuou insuficiente para alavancar substancialmente a economia e fomentar o pátio industrial local. O Peru também tem como agravantes neste processo a dinâmica geográfica e demográfica (JIMÉNEZ, 2009), que concentram a economia em polos, conferindo assim um desequilíbrio quanto ao comportamento da economia em relação aos salários e infraestrutura de produção.

Segundo Infante e Chacaltana (2014), uma aposta no crescimento mediante a expansão na demanda interna poderia contrastar com os efeitos da crise

internacional de 2008, pois o aumento das importações teve um efeito negativo no mercado interno. Os acordos de livre comércio também vieram a potencializar tal processo, impactando o quadro de importações peruano. Segundo o mesmo autor, a estratégia exportadora seria limitada pela sua ampla fragilidade quanto à volatilidade externa.

De outro lado, a crise colocou em evidência o caráter dependente do modelo exportador neoliberal peruano. Este modelo não pode se sustentar no longo prazo e, menos, à margem da recuperação da economia internacional. É um modelo que não reativa nem dinamiza a demanda efetiva interna; não articula nem expande os mercados internos, nem cria empregos e remunerações estáveis. (JIMÉNEZ, 2009, p. 181)

Segundo Félix Jiménez, a aposta no crescimento mediante a expansão na demanda interna poderia contrastar com os efeitos da crise internacional de 2008, pois o aumento das importações teve um efeito negativo no mercado interno. Os acordos de livre comércio também vieram a potencializar tal processo, impactando o quadro de importações peruano. Segundo o mesmo autor, a estratégia exportadora seria limitada pela sua ampla fragilidade quanto à volatilidade externa.

Tabela 8. Principais indicadores sociais

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Porcentagem da população em situação de pobreza	58,7	55,6	49,1	42,4	37,3	33,5	30,8	27,8
Porcentagem da população em situação de pobreza extrema	16,4	15,8	13,8	11,2	10,9	9,5	7,6	6,3
Rendimento médio real per capita (US\$)	150,01	151,9	169,7	200,5	219,6	224,8	248,7	261,8
Percentual de domicílios sem água	29,9	29,7	27,9	27,6	26,9	25,3	23,2	22,8
Percentual de domicílios sem acesso a saneamento básico	35,4	31,3	28,2	29,8	27,2	25,4	23,0	23,0
Percentual de domicílios sem acesso à iluminação elétrica	24,3	22,8	19,8	18,0	15,3	13,6	11,9	10,3
Taxa de desemprego urbano (Porcentagem)	7,3	7,5	6,4	6,3	6,0	5,9	5,3	5,1
Taxa de adequadamente empregados (Porcentagem)	22,2	21,3	27,4	32,7	36,9	40,0	42,3	44,8
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos e mais (Porcentagem)		9,6	9,2	8,5	8,2	7,6	7,4	7,1
Gastos com educação em relação ao PIB (Porcentagem)	2,8	2,8	2,6	2,5	2,7	2,9	2,9	3,0
Proporção de crianças menores de 5 anos que sofrem de desnutrição crônica (OMS)	-	-	29,5	28,5	27,8	23,8	23,2	19,5
Taxa de acesso a qualquer tipo de seguro saúde (Porcentagem)	37,3	36,2	38,3	42,1	53,7	60,5	63,5	64,5

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Diferentemente do crescimento ocorrido nos anos 1990 no Peru, no período de 2000-2014, podemos observar o mais significativo processo de inclusão social do país. Apesar de todos os elementos citados anteriormente que não beneficiaram a estrutura econômica e a população da forma mais ampla possível, tal processo pode, mesmo a partir de seus resíduos de ação, alavancar os dados sociais do Peru, gerando um processo de maior inclusão com aumento da demanda interna do país.

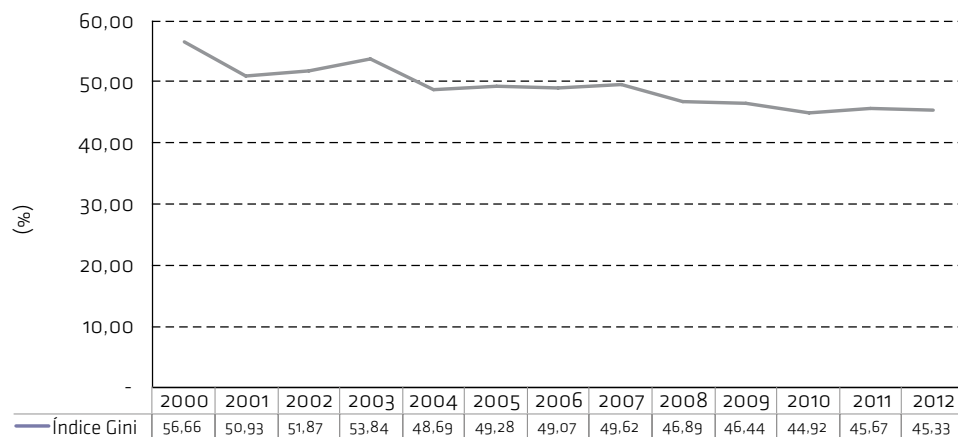
Conforme citamos anteriormente, o salário mínimo no período de Allan Garcia foi mantido sobre valores baixos para beneficiar a indústria exportadora. A indústria de perfil moderno no Peru é composta em maior amplitude pelas indústrias exportadoras, especialmente as que fabricam produtos primários exportadores centrais — e estas são aquelas que empregam formalmente os trabalhadores. Sendo assim, os aumentos do governo atingem efetivamente tal núcleo produtivo do país. De acordo com o estudo de Infante e Chacaltana, o setor informal contempla cerca de 70% do total de trabalhadores do país,¹⁶ sendo centralmente composto pelas demais atividades econômicas do país. Assim, podemos verificar o rendimento médio real *per capita* destacado na Tabela 8 de forma ascendente em taxas que independem do aumento do salário mínimo. Desta forma, o aumento do salário mínimo no país não é medida de impacto substancial na alteração do panorama econômico, tendo seu efeito prático reduzido à parte da população economicamente ativa, o que pode parcialmente explicar o processo de expansão da demanda interna, do mercado interno e da economia local, mesmo com um aumento do salário mínimo não substancial. Nas palavras dos autores: “O crescimento econômico tem cumprido sua função, permitindo um aumento na renda familiar e reduzindo as diferenças financeiras entre ricos e pobres” (INFANTE e CHACALTANA, 2014, p. 286).

Segundo os mesmos autores o processo de crescimento peruano entre 2000 e 2014 pode trazer importantes contribuições na redução dos níveis de pobreza monetária, contudo, obteve em menor medida índices mais baixos de desigualdade no país. Para ilustrar tal informação destacamos a evolução do Índice Gini¹⁷ no Peru no período de 2000 a 2012, e verificamos aqui uma substancial queda, em cerca de dez pontos percentuais, o que coloca o país em situação intermediária dentro do contexto latino-americano, superando países como Brasil, Chile, Colômbia e Paraguai, que apresentam índices mais elevados de desigualdade.

16. “A produção do setor informal representa cerca de 19% do PIB. Em 2012, o setor informal era composto de cerca de 8 milhões de unidades produtivas. Três em cada quatro trabalhadores da população economicamente ativa ocupada foram empregados em empregos informais (74%). Cerca de 57% trabalhavam em um emprego informal no setor informal (9 milhões de trabalhadores) e 17% em um emprego informal fora do setor informal (3 milhões de trabalhadores)” (INEI, 2014, p. 9).

17. Índice utilizado para verificar a desigualdade em relação à distribuição de renda em determinada sociedade. Quanto mais próximo de 0, o número aponta para uma maior distribuição e menor concentração de renda, enquanto que quanto mais próximo de 1 indica menor distribuição e maior concentração de renda.

Gráfico 3. Índice Gini



Fonte: Banco Mundial.

Cabe ilustrar que um dos elementos que possibilitou a ascensão dos salários foi exatamente a escassez de mão de obra, pois devido aos baixos índices de desemprego, com o aquecimento da economia, estes passaram por uma tendência de melhoria quanto a seus parâmetros, não se colocando como mantenedores da condição de pobreza conforme ilustrado por Caro (2002). O aumento maior da demanda em relação à oferta pode pressionar positivamente os salários, confluindo com as taxas formais e informais destacadas.

Tabela 9. Investimento socioeconômico

Orçamento liquidado do governo nacional em programas de redução da pobreza, pobreza extrema e programas de inclusão social, 2002 - 2013 (em US\$ milhões)

Unidade executora / atividade	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Governos locais (programas descentralizados "Vaso de Leche"+Programas Sociais)	-	-	105	150	149	231	294	278	204	214	227	222
Trabalho e Promoção do Emprego ("Trabaja Peru" + "Jovenes a la Obra")	32	48	45	50	57	68	73	51	75	42	75	49
Ministerio do Desenvolvimento e Inclusão Social ("Apoyo a los más pobres JUNTOS" + "Pension 65" + Fondo de Compensación e Desenvolvimento Social + Assistência Alimentar + "Cuna Más" + "Qali Warma")	177	224	263	355	385	442	445	535	662	612	899	1108
Outros gastos para pobreza, pobreza extrema e inclusão	166	109	87	97	33	90	92	145	208	159	163	338
Outros gastos sociais	308	243	410	397	565	746	764	949	1223	1123	1876	2402

Fonte: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

Conforme salientamos anteriormente, o aumento substancial do governo em programas sociais, bem como em programas específicos focados na redução da pobreza e da pobreza extrema, pode em larga escala dar maior liquidez à economia peruana, haja vista os percentuais de pobreza e pobreza extrema informados anteriormente que chegavam a atingir cerca de 75% da população local. Podemos verificar no quadro o substancial incremento nas taxas de investimento nos mecanismos de inclusão social, cabendo inclusive verificar a ampliação do gasto social promovido pelo governo de Ollanta Humala, que, conforme já citamos, também incrementou substancialmente o salário mínimo, conferindo assim condições para um maior dinamismo da indústria local.

Dessa forma, considerando as informações aqui descritas, vamos sequencialmente analisar tais elementos à luz das premissas teóricas que são objetivo deste artigo, de modo a compreender de forma mais ampla os mecanismos aqui observados, bem como apresentar em perspectiva os resultados observados quanto às políticas de descentralização e participação cidadã e sua influência nesse processo.

4. Análise do processo

No período autoritário de Alberto Fujimori (1990-2000) verificamos que a agenda neoliberal tomou forma — como aconteceu na maioria dos países latino-americanos. Assim, as políticas de desregulamentação do mercado deu a tônica de tal período, com um amplo processo de privatizações somado à liberalização dos mercados locais, que construíram uma base sólida para o perfil majoritário primário exportador que delineou a economia peruana no período subsequente a tal governo.

Contudo, conforme apontam os estudos de Félix Jimenez (2009), o modelo da economia peruana amplamente dependente da economia internacional veio a se apresentar extremamente vulnerável às adversidades externas, o que, na visão desse mesmo autor, viria a configurar uma insuficiência estrutural quanto à demanda interna efetiva que pudesse ter força de manter o crescimento mesmo nas situações de adversidade com origem externa. Desta forma, pudemos constatar que na crise asiática de 1997, com a fuga dos capitais internacionais do Peru, o país atravessou uma grande crise financeira, e podemos traçar aqui um paralelo aos baixos índices de investimento no setor social do país nesse período: os índices de pobreza e pobreza extrema atingiram cerca de três quartos da população, e devido às más condições de emprego e de remuneração até mesmo parte da população assalariada seguiu em condição de pobreza apesar de estar dentro do mercado de trabalho. Dessa forma, verificamos que não houve uma redistribuição de renda oriunda da entrada de capital estrangeiro no país, mas, pelo contrário, o movimento apenas acentuou as discrepâncias locais e, paralelamente, manteve o quadro de um mercado interno reduzido e não estruturante quanto ao crescimento do setor industrial local em termos de diversificação produtiva e inovação tecnológica.

Dentro do panorama institucional, as premissas centralizadoras de tal governo, somadas à baixa confiança da população em relação ao cenário político local, vieram a confluir nos amplos poderes que o governo Fujimori teve em implementar tais mudanças estruturais. Deve-se também salientar a pouca permeabilidade deste governo às demandas sociais (MURAKAMI, 2007), justificada pelo comprometimento tecnocrático focalizado na eficiência dos processos econômicos conforme premissas estabelecidas na cartilha neoliberal, fato este que veio a ampliar as desigualdades sociais neste país ao invés de atenuá-las.

O período democrático (2000-2014) apontou para uma continuidade quanto às premissas neoliberais de mercado, tendo em vista que os dados que apontamos anteriormente puderam apenas indicar tímidas ações de restrição à entrada de capitais estrangeiros no governo de Toledo e também quanto à alteração no perfil da dívida pública. Contudo, o modelo macroeconômico de crescimento focalizado no caráter primário exportador se manteve, ainda

mais acentuado no período de Alan García, que aprofundou os mecanismos de livre mercado com a ampliação dos tratados de livre comércio com alguns países, entre eles Estados Unidos e China, que vieram a impactar fortemente a balança comercial peruana.

Mesmo o governo de Ollanta Humala, de viés mais à esquerda e nacionalista, não apontou para nenhum rompimento quanto ao modelo econômico liberal colocado em pauta no Peru, seguindo assim a premissa do caráter primário exportador e não havendo nenhuma clara política focalizada na potencialização do mercado interno do país.

Contudo, o fato verificado nesses governos do período democrático foi a distribuição do capital oriundo do *boom* econômico, fruto do aumento do valor das *commodities* de exportação no mercado internacional que foi redistribuído pelo governo por meio de programas sociais com uma maior efetividade. Somado ao amplo período de tempo dessa onda de crescimento econômico, veio também a forçar os salários dos setores informal e formal a uma crescente, confluindo nos impactantes dados de melhoria nos indicadores sociais do Peru.

A fragilidade da economia peruana ainda pode ser verificada, contudo, nos dados apresentados anteriormente, que puderam mostrar que a economia do país veio a responder de modo muito mais sólido após a crise econômica de 2008, sem a necessidade de recorrer a empréstimos externos e retomando o crescimento logo após a passagem dessa crise. Entretanto, é notável verificar que o país apresenta uma trajetória de queda nos indicadores econômicos, dado centralmente o processo chamado de a “grande desaceleração”,¹⁸ resultante da queda dos percentuais de crescimento da China, que fizeram os preços das *commodities* no mercado internacional voltarem a patamares substancialmente mais baixos. Assim, podemos verificar que o modelo peruano primário exportador vem a ser extremamente impactado por tais movimentos turbulentos da economia internacional, mas atualmente mostra uma maior maturidade em termos de estrutura de sua economia — o que pode ser atribuído à melhoria dos indicadores econômicos, como o percentual da dívida em relação ao PIB que caiu durante todo o período de crescimento, bem como a melhoria dos demais dados econômicos das contas públicas. Contudo, deve-se considerar centralmente o crescimento exponencial do mercado interno do país, que mesmo tendo sua formação regida mais por um caráter residual dentro das ações de governo do que por uma clara meta dos governos citados, veio a delinear uma estrutura econômica mais dinâmica.

De acordo com a análise da revista *The Economist*, de fevereiro de 2013 (2013), sobre o aquecimento verificado na economia peruana, o complexo da indústria local se aproveitou dos investimentos internacionais nos grandes projetos de infraestrutura voltados à exportação de produtos minerais, utilizando fatores residuais e também a reversão via impostos coletados pelo

18. De acordo com coluna *Bello* - *The great deceleration*, publicada pela revista *The Economist* <http://www.economist.com/news/americas/21633940-regions-economies-have-slowed-far-more-abruptly-anyone-expected-great-deceleration>. Acesso em: 06/12/2014.

Estado — o que fomentou o crescimento do mercado interno local, fator preponderante na estruturação do complexo industrial local que se fortaleceu a partir do aumento da demanda.¹⁹

Cabe salientar que de acordo com essa mesma publicação houve uma substancial ampliação na importação de maquinário pelas companhias peruanas no período, o que vai ao encontro do estudo de Félix Jimenez em *La demanda como factor determinante del crecimiento económico* (2009), no qual, a partir de uma minuciosa análise do caráter do desenvolvimento industrial peruano, conclui que devido a incompletude desse processo as inovações técnicas dentro da economia peruana exigiriam altas taxas de crescimento durante um tempo prolongado para alterar tal quadro, confluindo em um processo de crescimento sustentável e inovação tecnológica do setor produtivo.

Em relação aos processos de descentralização e participação cidadã no Peru, verificamos que não houve uma mudança estrutural do modelo econômico nos períodos que antecedem a reforma de descentralização. E as políticas sociais tiveram maior incidência no período democrático graças à ação do governo central junto aos governos regionais e locais.

Paralelamente, em relação a tal processo de descentralização pudemos constatar que houve uma amplitude de problemas estruturais que se tornaram um obstáculo a tal iniciativa, tendo como elemento central a corrupção em larga escala. Um país demasiadamente centralizado em relação à esfera de poder desde os tempos de colônia não conseguiu, apenas pela ação da lei e dentro de um curto espaço de tempo, aplicar tais instâncias de descentralização de modo efetivo em relação a sua proposição legal. De acordo com McNulty (2011), tais problemas de corrupção potencialmente podem se agravar em virtude do enfraquecimento substantivo da relação entre as esferas políticas locais, regionais e nacionais, demasiadamente desarticuladas na reforma de descentralização.

De acordo com matéria da revista *The Economist* (2014), a descentralização coincidiu com o crescimento econômico, o que conferiria aos governos locais recém-criados — e não dotados da devida estrutura quanto aos mecanismos de *check and balance* e *accountability* com a utilização de controles sociais (MCNULTY, 2011) — a possibilidade de utilizar dessa ausência de controle e do amplo montante financeiro por eles geridos (cerca de dois terços da capacidade de investimento nacional) para arranjos de corrupção vinculados a distintos grupos, dentre eles o crime organizado. Tal afirmação é justificada na citação: “Dos 25 presidentes regionais na atualidade, 22 estão sendo investigados por desvios. Três estão na prisão à espera de julgamento e um quarto é fugitivo da justiça” (ECONOMIST, 2014, p. 2).

Dessa forma, podemos verificar que aparentemente não há nenhuma relação clara da instauração de tais mecanismos de participação e descentralização

19. “Os empregos aumentam porque se expandem as requisições de mão de obra industrial quando cresce a expansão do mercado; e aumentando o tamanho deste, melhorias na organização e nas técnicas de produção, combinadas com novos investimentos, causam aumentos de produtividade no mesmo setor e na economia como um todo. Esta é a razão pela qual as alterações técnicas são endógenas em relação à expansão da produção e do mercado” (JIMENEZ, 2009, p. 93).

quanto ao período de crescimento econômico e da melhoria dos indicadores sociais do país. Contudo, não se pode negar o fator residual da implantação de tal política, que consiste no caráter de conduzir uma melhor relação entre sociedade e Estado no longo prazo, centralmente dentro da sociedade peruana, historicamente pouco adaptada à cidadania em termos de empoderamento quanto às ações do Estado (RENIQUE, 2009).

Verificamos, assim, que a descentralização é um sintoma da fragilidade da democracia peruana ao invés de sua causa (ECONOMIST, 2014), pois a necessidade da implantação dos mecanismos de participação esteve assentada na crise de representatividade dos partidos políticos, que encontraram na implantação de tal mecanismo um modo de atenuar as pressões sociais vigentes no período. Desta forma, a fragilidade da democracia peruana tem balizas históricas e reflexos no período atual (RENIQUE, 2009), e não pode ser considerada a partir dos elementos verificados neste artigo como fundamental ou relacionada ao processo de desenvolvimento econômico e social do país no período estudado.

5. Considerações finais

Diferentemente daquilo que apontam os economistas neoliberais e neoclássicos, não pode haver crescimento econômico se não houver um amplo desenvolvimento do mercado interno e, desta forma, a melhoria quanto à distribuição de renda dentro da população é fator preponderante no processo, bem como a diminuição da dependência tecnológica externa do país (JIMENEZ, 2009).

A receita neoliberal de desregulamentação do mercado do Peru teve como efeito imediato, no período inicial de Fujimori, a manutenção dos percentuais de exclusão social do país, mesmo em um quadro de crescimento econômico. Pudemos verificar como tal mecanismo não pode construir um quadro de crescimento sustentável e mesmo de melhoria quando à resistência das adversidades de origem externa.

Podemos aqui salientar que os desequilíbrios do mercado deveriam ser considerados no processo de desregulamentação (STIGLITZ, 2010), contrariando a visão dos “fundamentalistas de mercado”. Segundo Stiglitz, o Consenso de Washington pecou por não prever mecanismos de prevenção contra as externalidades negativas, o que exatamente esteve no cerne das crises financeiras no Peru. O foco deveria ser duplo, tanto na eficiência do mercado como na eficiência do Estado.

Contudo, apesar de manter o padrão econômico neoliberal de crescimento com seu caráter primário exportador de *commodities*, também verificamos como o modelo de crescimento peruano se apresenta de modo paradoxal. Apesar das ações do governo não caminharem no sentido de consolidar um

projeto de diversificação de sua produção industrial com maior competitividade e da estruturação da demanda interna, esta ocorre de modo residual a partir das políticas macroeconômicas adotadas e devido às particularidades históricas do país, tal como o substancial percentual de trabalhadores do setor informal. Assim, pode confluir neste quadro de um crescimento econômico centralmente assentado na exportação de minérios — apoiados na alta dos preços no mercado internacional, que pode levar a um grande aumento do mercado interno e, conseqüentemente (em menor escala), do complexo industrial local. Contudo, conforme aponta Jimenez (2009), para a continuidade desse processo o Peru necessitaria de um quadro econômico de crescimento a altas taxas e por um longo período de tempo, o que a “grande desaceleração” vem a apontar que talvez tenha chegado ao fim.

Assim, verificamos que o desenvolvimento político-institucional e a estabilidade democrática pós Fujimori pouco influenciaram diretamente tal processo, estando mais alocado nas próprias dinâmicas de crescimento econômico dentro de um modelo liberal de mercado, somados as suas ações residuais e dos mecanismos de redistribuição a partir do Estado, podendo contribuir para tal quadro de crescimento econômico e social peruano.

§

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, F. Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *In: Revista de la Cepal*. San Tiago, v. 82, p. 157-171, abr. 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Evaluación del presupuesto participativo y su relación con el presupuesto por resultados*. Lima: Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2011.
- BARACAT, E. A. *et al.* The evolution of trade policy in Peru, 2001–2011. *In: BARACAT, E. A. et al. Sustaining trade reform: Institutional lessons from Argentina and Peru*. Washington: World Bank, 2013. Cap. 2, p. 15-64.
- BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 13ª. ed. Brasília: UnB, 2013.
- CARO, A. R. El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002. *In: SERIE Gestión pública*, v. 22. San Tiago: Cepal,, 2002.
- COTLER, J. Paradoxes of development. *In: CRABTREE, J. Fractured politics: Peruvian democracy past and present*. Londres: University of London, 2011, p. 53-66.
- ECONOMIST, THE. Peru's roaring economy hold on tight. *In: The Economist*, fev. 2013.
- _____. Divide and bribe: Corruption and political fragmentation threaten Peru's democracy. *In: The Economist*, out. 2014.
- TORRES FILHO, E. T.; PUGA, F. P. *Investimento na economia brasileira: A caminho do crescimento sustentado*. Brasília: BNDES, 2006.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 34ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- INEI. *Producción y empleo informal en el Peru*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2014, p. 241.
- INFANTE, R.; CHACALTANA, J. *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Peru*. San Tiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 2014.
- IPEA. *Carta de Conjuntura — Junho*. Brasília: Ipea, 2013.
- JIMENEZ, F. La demanda como factor determinante del crecimiento económico. *In: OLARTE, E. G. D.; IGUÍÑIZ, J. Desarrollo económico y bienestar. Homenaje a Máximo Vega-Centeno*. Lima: Departamento de Economía — Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009. Cap. 3, p. 81-108.
- _____. La economía peruana frente a la crisis y las restricciones al crecimiento económico. *In: DANCOURT, O.; JIMÉNEZ, F. Crisis internacional. Impactos y respuestas de política económica en el Perú*. Lima: Departamento de Economía — Pontificia Universidad Católica del Perú, 2009. Cap. 5, p. 157-212.
- MANUELITO, S.; JIMÉNEZ, L. F. La inversión y el ahorro en América Latina: nuevos rasgos estilizados, requerimientos para el crecimiento y elementos de una estrategia para fortalecer su financiamiento. *In: Serie Macroeconomía del Desarrollo n. 129*. San Tiago: CEPAL, 2013.
- MCNULTY, S. L. *Voice and vote: Decentralization and participation in post-Fujimori Peru*. Stanford: Stanford University Press, 2011.
- MURAKAMI, Y. *Perú en la era del chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP, 2007.
- NUNURA, J.; FLORES, E. *El empleo en el Perú: 1990-2000*. Ministerio de trabajo y promoción social. Lima, 2001, p. 1-59.
- RENIQUE, J. L. *A revolução peruana*. São Paulo: Unesp, 2009.
- STIGLITZ, J. *O mundo em queda livre: Os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- WILLIAMSON, J. *Depois do Consenso de Washington: Uma agenda para reforma econômica na América Latina*. Palestra. São Paulo: FAAP, 2003, p. 1-10.
- YAMAMOTO, G. G. *Una función de importaciones para el Perú (1990 - 1999)*. Lima: Pontificia Universidad Católica do del Perú, 2001, p. 1-22.

Recebido em 02/05/2015
e aceito em 01/06/2015.

Rômulo de Paula Andrade¹ |

Contribuições para um debate: a antropologia do desenvolvimento e a valorização econômica da Amazônia (1951-1955)

RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de expor as contribuições teórico-metodológicas da chamada Antropologia do Desenvolvimento sobre o contexto político e econômico do mundo após a Segunda Guerra Mundial. Nos anos após 1945, os debates sobre as diferentes ideias e definições de “desenvolvimento” ocuparam de forma relevante a agenda acadêmica e política do período. Por meio do estudo das formulações de políticas de desenvolvimento para a região amazônica nos anos 1950, buscamos apresentar um breve exemplo da recepção das ideias sobre planejamento, desenvolvimento e subdesenvolvimento em locais considerados subdesenvolvidos pelos atores políticos daquele período.

Palavras-chave

Desenvolvimento; Antropologia do desenvolvimento; Amazônia; spvea; Planejamento.

ABSTRACT

This article is aimed at bringing to the fore the theoretical-methodological contributions made by the so-called Anthropology of Development to the political and economic context of the world following the end of the Second World War. In the years following 1945, debate over different ideas and definitions relating to “development” was at the heart of the academic and political agenda of the period. By studying how development policies were formulated for the Amazonian region during the 1950s, this work hopes to provide a brief example of the receptivity to ideas, involving planning, development and underdevelopment in regions considered as underdeveloped, on the part of political actors at that time.

Keywords

Development; Anthropology of Development; Amazonia; SPVEA; Planning.

1. Pesquisador em história da saúde pública da Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz e professor colaborador do Programa de Pós-graduação em história das ciências e da saúde. Possui doutorado em história das ciências pela mesma instituição.

Introdução

Mais da metade da população do planeta vive em condições próximas da miséria. Sua alimentação é inadequada, ela é vítima da doença. (...) Pela primeira vez na história, a humanidade possui os conhecimentos e técnicas para mitigar o sofrimento destas pessoas (...) Eu acredito que nós devemos tornar disponíveis para os povos amantes da paz os benefícios do nosso acervo de conhecimentos técnicos de modo a auxiliá-los a realizar suas aspirações por uma vida melhor (...) Uma maior produção é a chave para a prosperidade e a paz. A chave para uma maior produção é a ampla e vigorosa aplicação do conhecimento científico e tecnológico moderno. Enganados por esta filosofia, muitos povos têm sacrificado suas liberdades (...). Essa falsa filosofia é o comunismo. (TRUMAN, 1949)

No discurso de posse em janeiro de 1949, Harry Truman deu início ao programa Ponto IV, cujo objetivo era estender a ajuda econômica aos países da América Latina, África e Ásia, tendo em vista a disputa de influência geopolítica da Guerra Fria e da crença estadunidense, à época, de que o mundo ocidental possuía tecnologia o suficiente para superar os problemas que grassavam nas regiões mais pobres do mundo. A fala de Truman é considerada pela antropologia do desenvolvimento como o marco zero de uma invenção: o desenvolvimento e sua contraparte, o subdesenvolvimento.² Esse período teria correspondido a um intenso processo de controle e de “ocidentalização” dos países periféricos envolvidos, devido ao caráter autoritário e hegemônico do processo em pauta. Algumas questões vão balizar as reflexões presentes no texto: de que forma o desenvolvimento foi apropriado em contextos históricos locais específicos? Como atores locais ressignificaram tal discurso a partir de suas necessidades específicas? As respostas a essas questões partem de um problema específico.

A partir dessas contribuições teóricas e do conjunto de fontes históricas dos anos 1950, vamos explorar as concepções de desenvolvimento envolvidas na valorização econômica da Amazônia, com o intuito de compreender as apropriações deste discurso nos projetos para a região amazônica. O argumento que será desenvolvido aqui é de que as concepções e colaborações internacionais com o objetivo de melhorar as condições locais da Amazônia nestes planos vieram ao encontro de discussões intelectuais e projetos governamentais em curso — em especial a partir dos anos 1940, com as práticas e discursos do Estado Novo para a região. Os escritos deste período se caracterizaram por uma busca do “fim das lendas”, pedindo uma efetiva ação social do poder público sobre a região.

2. “Antropologia do desenvolvimento” é uma tradução livre de *Anthropology of development*, termo cunhado por Arturo Escobar para definir sua “filiação” na academia. A *Anthropology of development* surgiu como oposição à *Development Anthropology*. A diferença entre as duas, segundo Grillo, é que, enquanto a primeira se ocuparia da análise sociocientífica do desenvolvimento como um processo político, cultural e econômico, a segunda estaria engajada diretamente na aplicação de projetos de desenvolvimento (avaliação de projetos ou assessoria política). Ver (GRILLO, 1997, p. 2) e (GOW, 2002, p. 299-313).

A institucionalização do desenvolvimento no início da Guerra Fria

Os *post-development studies* apontam, de forma geral, o discurso de Truman como o início do que se convencionou chamar de desenvolvimento, bem como o ponto inicial da construção discursiva dos EUA para com demais países que passariam a ser chamados de terceiro mundo. Sem se prender ao surgimento do conceito de “desenvolvimento”, Collin Leys aponta um início anterior, no século XIX, e encontra em Marx e Hegel os verdadeiros criadores das chamadas teorias do desenvolvimento. O pioneirismo dos dois pensadores residiria no fato de ambos reconhecerem que a aceleração súbita nas mudanças provocadas pelo estabelecimento da produção capitalista e na sociedade burguesa possibilitou a análise do processo histórico de forma inovadora (LLEYS, 2005). Esta concepção levaria a um entendimento racional desta sociedade (Hegel) ou à busca de formas para superá-la (Marx), mas ambos perceberam que a sociedade capitalista era resultado de um processo evolucionista, possibilitando o estudo de sociedades anteriores a partir do “ponto de chegada” capitalista (*idem*).

Para Lleys, a teoria do desenvolvimento surge como uma resposta acadêmica a dois eventos da Guerra Fria: a incorporação das antigas colônias africanas e asiáticas ao capitalismo e a necessidade estratégica em estabelecer zonas de influência. Cooper e Packard apontam que, para intelectuais e cientistas sociais europeus, o desenvolvimento, mais que uma ideia, forneceu um meio de narrar a história mundial (COOPER e PACKARD, 2005). Os autores relacionam essas teorias ao desmantelamento do império colonial europeu na África e Ásia. Nas décadas de 1930 e 1940, além da importância econômica e estratégica da América Latina, este conceito tornou-se um meio de intervenção política das metrópoles nas antigas colônias com o objetivo explícito de melhorar os padrões de vida dessas populações, além de incorporá-las ao mundo capitalista:

O conceito colonizador de que “outras” pessoas precisavam adotar novas formas de viver foi internacionalizado, fazendo do desenvolvimento um problema global e uma questão para os Estados. Os padrões de vida de um bengali pobre se tornou um assunto a ser debatido em Genebra e Dacca. (...) Assim, antigos oficiais coloniais se agarravam a um futuro no qual sua concepção sobre economia poderia ser um modelo para o futuro. (COOPER e PACKARD, 2005, p. 129)

Dessa forma, a necessidade de gerar desenvolvimento por meio de assistência e cooperação técnica teve um importante papel na criação de agências internacionais entre os anos de 1945 e 1950.³ Dois aspectos fundamentais para a compreensão deste período foi o avanço das pesquisas científicas e os subsequentes avanços tecnológicos. A corrida espacial, a energia nuclear, a eletrônica e a robótica foram alguns setores privilegiados por essa revolução tecnológica. A

3. Entre as agências criadas nesse período estão:

16/10/1945 - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)
24/10/1945 - Organização das Nações Unidas (ONU)
4/11/1946 - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)
11/12/1946 - Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef)
7/4/1948 - Organização Mundial da Saúde (OMS).

aplicabilidade da ciência passou a ser quase direta. Exemplos disso são: o desenvolvimento da energia atômica, a indústria farmacêutica, produtos sintéticos, produções de plástico e as transfusões de sangue e órgãos. A expansão desse fenômeno histórico ocorreu também por uma necessidade estratégica: a disputa de influência de territórios com a URSS e o temor de expansão do socialismo bolchevique nas nações asiáticas, africanas e latino-americanas.

O discurso supracitado de Harry Truman em 1949 significou uma maior atenção dos EUA à América Latina. Mesmo que no início da Guerra Fria a maior parte da ajuda financeira estadunidense tenha se dirigido à Europa (por meio do Plano Marshall), a América Latina recebeu apoio financeiro relevante devido à sua importância política e econômica (CUETO, 2008). Até 1955, os EUA dedicaram 35% de seus investimentos para aquele continente, além de conduzir 50% do comércio exterior da região (*idem*). Essas colaborações tinham dimensões estratégicas no período inicial da Guerra Fria: políticos estadunidenses temiam que a URSS pudesse influenciar os governantes e intelectuais locais em um possível projeto de expansão do comunismo. Nesse sentido, trocas comerciais, ajuda externa e políticas de saúde internacionais para a região colaborariam na demonstração de que progresso social seria possível sem uma revolução (*idem*). Na prática, isso significaria, no ideário da época, uma gradual eliminação da pobreza, a melhoria de condições rurais e o controle de movimentos nacionalistas, que poderiam ser, na concepção dos EUA, manipulados pelo comunismo.

Críticas, respostas e contribuições dos Post-Developmentists

Nos últimos 50 anos, a conceituação do “desenvolvimento” nas ciências sociais passou por três momentos principais correspondentes a três orientações teóricas contrastantes: a teoria da modernização nas décadas de 1950 e 1960; a teoria da dependência e perspectivas relacionadas nos anos de 1960 e 1970; e aproximações críticas ao desenvolvimento como discurso cultural na segunda metade dos anos de 1980 e 1990 (ESCOBAR, 2005). Os dois trechos a seguir expõem de forma significativa as concepções do último grupo destacado.

As análises antropológicas do desenvolvimento têm dado ao desenvolvimento uma crise de identidade nas ciências sociais. Em uma chave semelhante, os movimentos sociais não estão dizendo alto e claro que o mundo de acordo com o discurso do desenvolvimento não é tudo isso? (ESCOBAR, 1997, p. 511)

Os últimos 40 anos podem ser chamados de A Era do Desenvolvimento. Esta época está chegando ao fim. É hora de escrever seu obituário. (SACHS, 1999, p. 1)

Os trechos acima contribuem para a forma pela qual os chamados *Post-Developmentists* conceituam o desenvolvimento, entendido nesta chave analítica como um meio de o Ocidente se representar nos países pobres, desconsiderando, assim, formações e grupos locais e partindo de uma padronização do homem e da sociedade. As críticas ao desenvolvimento têm como objetivo e prática social seu fim, fazendo parte de um projeto denominado “pós-desenvolvimento”, conceituado como “uma conscientização de que a realidade pode ser definida em termos distintos aos do desenvolvimento e, que, por consequência, as pessoas possam atuar sobre as bases destas diferentes definições” (ESCOBAR, 2005, p. 22). As críticas são, dessa forma, formuladas a partir de uma preocupação com as ações sociais.⁴ A perspectiva teórica desse grupo é o pós-estruturalismo, cujos pressupostos residem nas bases teóricas propostas por Michel Foucault e suas problematizações do discurso, além da grande influência de Edward W. Said e seu *Orientalismo*, apropriado por esses estudiosos como um *Ocidentalismo*. O desenvolvimento como projeto político teria representado na prática uma imposição dos valores, conceitos e padrões dos países ricos aos países pobres, passando a denominá-los como “terceiro mundo” ou “subdesenvolvidos”. De acordo com Peet, os *Post-Development Studies* emergem devido à fascinação que o desenvolvimento exerce na imaginação da geopolítica ocidental (PEET, 1999).

A agenda de pesquisa pós-desenvolvimentista não tem o objetivo principal de propor outras visões de desenvolvimento, mas sim de questionar os modos como Ásia, África e América Latina foram definidas historicamente como regiões subdesenvolvidas (ESCOBAR, 2005). *La invención del tercer mundo*, de Arturo Escobar, é considerada uma das principais obras desse grupo. Nela, o desenvolvimento é compreendido como um discurso cuja desconstrução é fundamental para demonstrar como esta palavra reúne um conjunto de práticas de controle e homogeneização de culturas ditas periféricas (ESCOBAR, 1998). Escobar se propõe a analisar o desenvolvimento como uma experiência historicamente singular, como a criação de um domínio de pensamento e ação. Desta forma, aponta as características do sistema de poder que regula sua prática e as formas de subjetividade desse discurso, nas quais as pessoas reconhecem a si mesmas como “desenvolvidas” ou “subdesenvolvidas”. É um discurso excludente: as populações atingidas pelas práticas desenvolvimentistas não teriam sido partícipes desse processo. Para o autor, o desenvolvimento era, e continua sendo, em grande parte, um enfoque de cima para baixo (*Top-Down*), etnocêntrico e tecnocrático, que trata a população e as culturas locais como conceitos abstratos, representados por cifras estatísticas que se moviam de um lado para o outro sob o signo do progresso (*idem*). As pessoas teriam passado a pensar e a agir por meio de categorias ocidentais, vendo o mundo não como ele é, mas, sim, através de categorias dos países

4. Arturo Escobar cita como exemplo de prática pós-desenvolvimentista e de “modernidade alternativa” o *Proceso de Comunidades Negras* (PCN), do Pacífico Sul Colombiano. Segundo o autor, os ativistas e as comunidades dessa região têm reclamado seus direitos como produtores de conhecimento e desenvolvido uma conceituação da região do Pacífico Sul Colombiano como um “território-região” de grupos étnicos, fugindo da construção habitual do lugar conhecido como “foco de desenvolvimento regional” (ESCOBAR, 2005, p. 22).

ditos desenvolvidos. Em uma chave semelhante, Gilbert Rist caracteriza o desenvolvimento como um ponto que distinguiria, no imaginário ocidental, todas as sociedades modernas das anteriores (RIST, 2002). Consistiria assim em uma série de práticas que requerem a transformação e a subsequente destruição do meio ambiente e das relações sociais (*idem*).

O desenvolvimento se daria pela definição de problemas (crescimento populacional, práticas agrícolas arcaicas e pobreza) e identificação de “anormais” (analfabetos, desnutridos e pequenos camponeses) para serem observados e tratados. O resultado foi a criação de um espaço de pensamento e ação, no qual o discurso de poder do desenvolvimento passou a ser legitimado. A agenda pós-estruturalista busca responder de diferentes formas o seguinte questionamento: “Por que, por meio de que processos históricos e com que consequências Ásia, África e América Latina foram compreendidas como o ‘Terceiro Mundo’ através de discursos e práticas de desenvolvimento?” (ESCOBAR, 2005, p. 18). As respostas a esses questionamentos compreendem, segundo Escobar, muitos elementos, dentre os quais destacamos os mais válidos para o trabalho em curso.

Como discurso histórico, o desenvolvimento surgiu no período após a Segunda Guerra Mundial, tendo raízes em processos históricos mais profundos da modernidade e do capitalismo. Durante os anos de 1945-1960, os *experts* do desenvolvimento passaram a atuar de forma intensa na Ásia, África e América Latina, dando realidade à *construção do Terceiro Mundo*. Esse discurso possibilitou a criação de um vasto aparato institucional que se converteu em uma força social real e efetiva de transformação da realidade econômica, social, cultural e política das sociedades em questão. Este aparato compreendeu uma variada gama de organizações, desde as instituições oriundas de *Bretton Woods* (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional), organizações internacionais (como a Organização das Nações Unidas), até agências nacionais de planificação e projetos de desenvolvimento em escala local. O discurso do desenvolvimento teria operado por intermédio dos seguintes mecanismos: a profissionalização dos problemas, possibilitando o aparecimento de conhecimentos especializados, assim como campos para lidar com todos os aspectos do subdesenvolvimento e a institucionalização do desenvolvimento, por meio da criação de variadas agências internacionais e locais. A análise pós-estruturalista destacou, por fim, as formas de exclusão desse discurso institucionalizado, em especial a exclusão dos conhecimentos, vozes e preocupações daqueles que, paradoxalmente, deveriam se beneficiar do desenvolvimento: a população pobre da Ásia, África e América Latina (ESCOBAR, 2005).

Richard Peet resume as proposições do pós-desenvolvimento: de forma geral, rejeitam a forma de pensar e o modo de agir produzido pelo

desenvolvimento moderno, em favor de visões revitalizadas de sociedades e culturas não ocidentais e arcaicas, quase uma busca pelo paraíso perdido (PEET, 1999). As interpretações dos pós-desenvolvimentistas têm despertado algumas críticas, bem como respostas desses autores. Interessa-nos aqui analisar como críticos e estudiosos deste fenômeno histórico o definem em sua análise e as possíveis contribuições deste debate ao recorte temporal e regional proposto. Retomando Peet, o autor critica o caráter “radical” da crítica dos pós-desenvolvimentistas, chamados por ele de *pós-desenvolvimentistas*, por não reconhecerem também os avanços que o processo trouxe para a humanidade. Desta forma, estaria ocorrendo a troca de possíveis aspectos positivos por uma ideologia utópica. A crítica ao desenvolvimento, de acordo com ele, deveria apontar dois aspectos: de um lado, mostrar avanços deste período, como os da medicina; de outro, demonstrar os trágicos usos do conhecimento científico e da tecnologia para a produção de uma sociedade consumista, usufruída por poucos. A ciência ocidental teria demonstrado que seria capaz de melhorar os padrões de vida da população. Assim, a luta, de acordo com Rist, seria mais reorientar estas práticas do que desconsiderar tudo o que foi feito durante os anos de desenvolvimento.⁵ Outras críticas sugerem uma malfadada pretensão de Escobar e seu grupo em substituírem as teorias da dependência como o principal método de análise do desenvolvimento. Segundo David Lehmann, as denúncias feitas às práticas do desenvolvimento não seriam nada mais que uma atualização das antigas denúncias contra o imperialismo cultural dos anos 1970 (LEHMAN, 1997).

Mais interessantes para nossa análise, as considerações críticas de Ralph Grillo são contundentes ao se referirem à análise de Escobar como a construção de um discurso monolítico, pouco atento às particularidades locais. O caráter assimétrico das considerações de Escobar daria origem ao que Grillo chama de “Mito do desenvolvimento” (GRILLO, 1997). Segundo o autor, há uma tendência exagerada nos pós-estruturalistas em ver o desenvolvimento como uma empreitada monolítica, extremamente controlada pelo “topo”, convencido de sua superioridade e sabedoria em relação ao saber local. Dessa forma, diferentes experiências históricas locais estariam submetidas a uma única voz, reduzindo a história dos anos de 1950 e 1960 apenas à construção da ideia de um conflito entre os *developers* contra as suas vítimas (*idem*). Dessa forma, seria correto falar sobre “o” discurso do desenvolvimento? Pensar neste discurso como monolítico, na análise de Grillo, demonstra-se limítrofe, pois ignora que existe uma grande diversidade dentro da comunidade dos “desenvolvimentistas”, além do desenvolvimento conter em seu interior múltiplas vozes e conhecimentos, mesmo havendo uma hierarquia entre eles. Na prática, há uma distância significativa entre as ideias e ações das agências de desenvolvimento e as das populações locais.

No curso dos trabalhos destas organizações ocorreria a apropriação e uso dos saberes locais, além das possíveis adaptações ao contexto no qual operavam, fazendo com que estas ações fossem além dos padrões previamente estabelecidos (*idem*).

Múltiplas faces do desenvolvimento: um discurso construído historicamente, um conceito em constante transformação

As análises do grupo de Escobar trazem uma importante contribuição para o debate das origens do desenvolvimento, ao inseri-lo em uma lógica discursiva de poder sobre as demais nações. Porém, quando o historiador se debruça sobre os escritos da época encontra múltiplas definições de um conceito que não se encontrava fechado, muito diferente das caracterizações do pós-desenvolvimentismo. O debate sobre *o que é e como fazer* o desenvolvimento foi muito intenso entre as décadas de 1950 e 1960. *Teoria do desenvolvimento econômico*, de Schumpeter, é tido como o primeiro livro a problematizar a atenção aos problemas econômicos das nações industrializadas e pobres. Na obra de 1912, o economista austríaco expôs sua tese de que a iniciativa individual seria o motor do crescimento do desenvolvimento. O estudo de Schumpeter constituiu-se em um novo ponto de partida, tendo sido redescoberto pelos especialistas em desenvolvimento no período após a II Guerra Mundial. Na obra seminal *A economia do subdesenvolvimento*, de Agarwala e Singh, é possível mapear esse debate em seu início, com contribuições de economistas que pertenciam, até aquele momento, à dita escola clássica. Como apontam Bastos e Britto, esta teoria não escapou à regra dos outros avanços da teoria econômica. Foi fruto do seu tempo, das condições sociais e ideológicas que marcaram seu nascimento quanto à forma que assumiu (BASTOS e BRITTO, 2010). Em conferência realizada em 1953, o economista ortodoxo Norbert Viner definiu da seguinte forma os países subdesenvolvidos:

[Países] que [têm] boas perspectivas potenciais para usar mais capital e mais mão de obra, ou mais recursos naturais disponíveis, ou as três coisas ao mesmo tempo, a fim de manter sua população atual em um nível de vida mais elevado, ou, no caso de seu nível de renda *per capita* já ser elevado, manter uma população maior em um nível de vida não inferior. (...) Um país pode ser subdesenvolvido, quer seja densa ou escassamente povoado; quer seja rico ou pobre em capital; quer seja um país de elevada ou baixa renda *per capita*; quer seja industrializado ou agrícola. (VINER, 2010, p. 48)

Idéias que depois seriam consagradas como etapas necessárias para o desenvolvimento das nações, como industrialização, povoamento e riqueza, não eram consideradas centrais no início do debate. Definição mais semelhante aos

padrões encontrados posteriormente são as de Kuznets, em conferência de 1954, ao comparar o padrão de vida dos ditos países desenvolvidos com os outros:

Os países adiantados, cujo desempenho alcançado permite medir o atraso econômico, são uma demonstração inegável de que são atingíveis níveis econômicos superiores, e não somente potencialidades entrevistas de maneira obscura pelo acervo de conhecimento. A tensão nos países subdesenvolvidos é gerada pelo conhecimento dos sucessos em outras partes do mundo. (KUZNETS, 2010, p. 164)

A própria noção de “etapismo histórico”, uma das principais críticas realizadas *a posteriori* ao conceito, foi problematizada à época de sua gestação. No mesmo texto supracitado, é sugerido um contraste entre os países subdesenvolvidos e os ditos países adiantados, pois a situação histórica de cada grupo seria diferente no momento anterior às transformações tecnológicas que deram origem ao mundo industrial moderno (KUZNETS, 2010). Enquanto no século XVIII, os países desenvolvidos já haviam tido um período consistente de crescimento econômico sustentado e gozado de independência política, os países subdesenvolvidos eram herdeiros de uma longa sujeição política que, de acordo com Kuznetz, até trouxera alguns benefícios, porém retardava seu avanço rumo ao panteão das nações avançadas (*idem*).

Textos da época já apontavam uma noção crítica sobre o conceito de desenvolvimento. Se radicalizarmos as elaborações dos pós-desenvolvimentistas, podemos encontrar ecos dessas críticas em autores dos anos 1950, como o ultraliberal Wilhem Röpke. Em obra publicada no Brasil em 1963 pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (Ipes), Röpke denunciava a “nova intenção coletivista” que estaria por trás das colaborações internacionais (RÖPKE, 1963).⁶ Um dos pontos criticados seria a crença do desenvolvimento de que o comunismo seria afastado dos países subdesenvolvidos apenas elevando o padrão de vida material das nações. Para realizar tal feito, o Ocidente deveria incentivar o livre-mercado, em conjunto com uma política de forte repressão aos movimentos soviéticos nesses países (*idem*). Ao adotarem medidas como o planejamento e o fortalecimento do setor público, as potências ocidentais estariam atraindo, e não rechaçando a infiltração comunista nas nações subdesenvolvidas. Além disso, há a crítica ao caráter homogeneizante do processo que estava em curso:

(...) por detrás do tema do “desenvolvimento dos países subdesenvolvidos” oculta-se nada menos do que a ideia de que diante de nossos olhos está sucedendo algo sem paralelo no transcurso da história: a propagação, aparentemente irrefreável de uma forma cultural (...), a ocidental. (...) É problemático que disto resulte uma completa ocidentalização do mundo. Somente uma coisa negativa é segura: o choque, a enfermidade, a decomposição e

6. O Instituto de Pesquisas Sociais (Ipes) foi o responsável pela tradução do livro. Fundado em 1961, o Ipes, em conjunto com o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (Ibad), teve o objetivo de catalisar o pensamento e as ações contra o governo do então presidente João Goulart. Além da publicação de livros de autores ligados ao pensamento liberal, o Instituto produziu uma série de filmes que atentavam sobre o “perigo comunista” que “assolava” o Brasil daquele período.

destruição das formas culturais, sociais e de vidas não ocidentais, a tensão e a efervescência, pelo menos, que produz nos povos e raças mais distantes o contato contínuo e cada vez mais estreito com o mundo ocidental “moderno”. (RÖPKE, 1963, p. 23)

A tragédia dos subdesenvolvidos seria o fato de se verem forçados a adotar as técnicas do Ocidente. Este processo de “aculturação” teria um final imprevisível: de acordo com Röpke, tais políticas de cooperação internacional teriam como consequência o avanço das ideias soviéticas nos países atrasados. Uma diferente análise sobre o processo de construção dos países de Terceiro Mundo encontra-se na obra *A construção do terceiro mundo*, de Joseph Love, que demonstra o processo a partir do ponto de vista da recepção destas ideias nos próprios países ditos “subdesenvolvidos”. O protagonismo da análise não reside, em Love, no discurso, no poder ou em uma etnografia das práticas do desenvolvimento, mas, sim, na forma pela qual os países responderam a esse imperativo global dos anos 1950. Tendo como foco comparativo Brasil e Romênia, o objetivo do estudo é mapear e problematizar o que os economistas destes países escreveram sobre o problema do atraso, em meio às transformações que então ocorriam em nível nacional e internacional (LOVE, 1998). “Atraso econômico”, segundo o autor, era o termo padrão utilizado antes do fim da II Guerra Mundial, que seria suplantado por “subdesenvolvimento”. Fugindo a estas caracterizações, Love assinala que o desenvolvimento era entendido como:

(...) um estado de alta renda *per capita*, ou o processo de alcançá-la, mas conotava também uma diversidade de produção e consumo, bem como um maior grau de justiça social, para uma determinada população, do que o existente antes de o desenvolvimento ocorrer. (LOVE, 1998, p. 23)

Dessa forma, *atraso* ou *subdesenvolvimento* são entendidos pelo autor como sinônimos, conotando um abismo existente entre as nações desenvolvidas e aquelas que apresentam baixa renda *per capita* e estruturas sociais arcaicas, caracterizadas pelos próprios teóricos do Terceiro Mundo, tendo o Ocidente como referência.⁷ Partindo desta perspectiva, essas economias não se situavam apenas em posições menos avançadas ao longo da mesma trajetória, mas enfrentavam “barreiras” para entrar no rol das nações modernas e avançadas. Relembrando as críticas ao pós-desenvolvimentismo formuladas por Grillo, Love ressalta que, no bojo das ideias econômicas estruturalistas, existiam discordâncias quanto a um diagnóstico definitivo em relação à possibilidade de ascensão dos países do chamado Terceiro Mundo: enquanto para alguns não havia possibilidade alguma de repetição dos padrões já alcançados pelos principais países industrializados, outros acreditavam que os estágios de desenvolvimento econômico poderiam guardar alguma semelhança com

7. *Idem, ibidem.*

os dos países industrializados, ocorrendo de forma mais complexa devido às particularidades locais (LOVE, 1998).

Love dedica aos estudos de Escobar uma nota de pé de página, apenas apontando o estudo como “pós-moderno”. Mesmo formulando críticas, acreditamos que as sugestões analíticas do *post-development* não devem ser ignoradas. Retomando as questões do autor, o desenvolvimento não foi apenas um discurso dirigido e aceito acriticamente pelas nações ditas “atrasadas”, mas foi reformulado e apropriado às questões locais. Tão importante quanto o debate acerca do desenvolvimento nacional, o debate sobre o que seria o subdesenvolvimento também mobilizou os economistas locais. Se é fato que o desenvolvimento foi (e é) discurso e poder, também é fato que se encontrava em constante discussão. Houve um chamamento às nações sobre o imperativo do desenvolvimento, mas que veio ao encontro de questões locais sobre os rumos do progresso e futuro de um determinado país, como foi o caso brasileiro. Longe de representar uma caixa fechada com códigos e símbolos hermeticamente fechados, essas ideias ocasionaram uma das mais ricas discussões que existiram em solo brasileiro: qual o lugar do país nesse contexto? Seria válido “exportar” uma fórmula fechada em si mesma? A partir das contribuições do pós-estruturalismo e as críticas, podemos estabelecer um diálogo entre o processo histórico local da Amazônia e o discurso do desenvolvimento em escala global. Reconhecemos que ocorreu, entre os anos de 1940 e 1950, a expansão do discurso dos países ricos em colaborar com regiões desfavorecidas e de práticas envolvendo colaborações técnicas e ajuda financeira para estas localidades. Mas é importante assinalar que este processo também ocorreu em escala local, como é o caso brasileiro e o da Amazônia, foco da próxima seção.

A valorização econômica da Amazônia em sua época: conceitos, demandas e formação técnica

Como aponta Bielschowsky (2000), o desenvolvimento brasileiro se relaciona diretamente à difusão de uma ideologia nacional industrializante dos anos 1930. O autor ressalta que o desenvolvimentismo visto como uma ideologia de superação do subdesenvolvimento nacional só viria a tornar-se hegemônico na segunda metade dos anos 1950. O que o processo histórico de tomada do industrialismo acentuou, nas décadas intermediárias, foi o suporte histórico para a conscientização desenvolvimentista (*idem*).

No caso da Amazônia, as discussões vieram ao encontro de um percurso histórico local, ocorrido entre os anos de 1930 e 1940, quando a região passou a ter certa relevância para as políticas públicas nacionais. Dois fatores colaboraram com isto: o programa de governo Marcha para o Oeste, que definiu

a Amazônia como um lugar “a ser conquistado” pelo poder central, e a viagem de Getúlio Vargas à região, quando proferiu o chamado *Discurso do Rio Amazonas*, amplamente divulgado pela propaganda governamental como a “nova descoberta da região”. Tais acontecimentos acompanharam um amplo plano de saneamento para a localidade, tendo em vista posterior ocupação, com o objetivo de acabar com o “vazio demográfico” da Amazônia, detectado pelo governo Vargas como o grande problema da região. Em virtude do período de guerra, o projeto político do Estado Novo foi interrompido para o acordo bilateral entre os Estados Unidos da América e o governo brasileiro, que utilizaram a região como colaboradora no esforço de guerra de extração de borracha para o exército aliado. Porém, as preocupações dos intelectuais da região e do resto país resultaram em artigos e obras que tentavam identificar a razão da calamidade local.

Os escritos sobre a Amazônia produzidos nos anos de 1940 refletiam uma preocupação de intelectuais locais que, entre os anos de 1930 e 1950, foram partícipes no processo de ações governamentais para a região amazônica e buscavam, em seus textos, superar as imagens lendárias da região e sua representação, como “Inferno Verde”, cunhada a partir da obra de Alberto Rangel (COSTA, 2007). Os discursos do desenvolvimento foram bem recebidos pela elite política e intelectual amazônica, vindo ao encontro de demandas locais por um lugar mais destacado da região nas políticas governamentais. Porém, é importante destacar que as discussões acerca do papel do capital estrangeiro e da própria participação internacional nos rumos da região não passaram incólumes nos debates locais. Muito pelo contrário, as discussões em âmbito nacional, em conjunto com os acontecimentos importantes no fim da década de 1940, apontaram diferentes rumos para o desenvolvimento da Amazônia.

A discussão conceitual em torno do desenvolvimento da região adotou a ideia de *valorização* em razão da conotação econômica do termo. Essa seria uma estratégia para impor uma modernização sem, no entanto, provocar rupturas radicais e profundas no ordenamento social (BRITO, 1999). Dessa forma, as políticas estatais dos anos 1950 adotaram a ideia de recuperação econômica, unindo esta concepção ao nacionalismo da época, presente nas conclusões dos intelectuais que a região constituía “um espaço vazio, economicamente improdutivo e politicamente perigoso” (BRITO, 1999, p. 147).

Os processos decisórios das políticas governamentais de desenvolvimento da região amazônica envolveram um fator decisivo na formulação desses projetos: o nacionalismo. Esta ideologia, nucleada pelo debate do petróleo durante o segundo governo Vargas, estava em franca ascensão, alimentando a conscientização sobre a racionalização da economia em favor do desenvolvimento nacional (BIELSKOWSKY, 2000). No caso da Amazônia, tais sentimentos nacionais estavam exacerbados em decorrência do episódio envolvendo a malfadada criação do Instituto

Internacional da Hiléia Amazônica (IIHA).⁸ Assim, a Amazônia, em especial a partir do segundo governo Vargas (1951-1954), foi foco de debates e definições acerca das prioridades para o desenvolvimento local.

Em decorrência da precariedade de dados sobre a região amazônica, foi convocada entre agosto e novembro de 1951 uma conferência técnico-administrativa com a finalidade de levantar problemas e soluções. O presidente da conferência foi Rômulo Almeida, na época integrante do quadro da assessoria econômica de Getúlio Vargas. Tal discussão deu origem ao Plano de Emergência para a Região Amazônica, em 1954, e ao Primeiro Plano Quinquenal, de 1955. Tais documentos deram referenciais teóricos para a Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), a primeira agência de desenvolvimento regional do país.⁹ O principal destaque desses dois documentos é o destaque dado à questão do planejamento em longo prazo (as metas deveriam ser cumpridas em um prazo de 20 anos, sendo fiscalizadas a cada cinco anos) e a formação de quadros técnicos. Para a Amazônia, essa discussão teria fundamental importância, em virtude da acentuada carência de pessoal técnico especializado, um dos principais pontos do plano quinquenal proposto pelo poder central. Os cursos de planejamento regional oferecidos pela Fundação Getúlio Vargas em 1955 refletem essas preocupações.

O planejamento como instrumento de política econômica data de 1929, quando ocorreu o Primeiro Plano Quinquenal na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Este debate no mundo capitalista ocidental teve início durante o período de depressão entre as duas guerras mundiais: a Crise de 1929. Com o colapso da economia internacional e a Segunda Grande Guerra, tal ideia assumiu um caráter de maior urgência e aspiração. O planejamento surgiu diante da necessidade urgente destes países atingirem certos objetivos econômicos e sociais. A partir das críticas ao *laissez-faire*, tornou-se claro para as potências ocidentais que o simples jogo da força de mercado, com pouca intervenção do Estado, era incapaz de levar aos resultados desejados pela sociedade. A instabilidade do sistema econômico, com crises cíclicas na atividade, desemprego periódico em graus elevados e a nova ênfase no desenvolvimento econômico e luta contra a miséria e a mobilização das economias para a guerra tiveram como consequência a elaboração de modelos racionais de política econômica, que permitissem dominar as forças econômicas em direção à alocação eficiente de recursos. De acordo com Lafer, “tinha sido definitivamente perdida a crença no automatismo de mercado e abandonada a teoria do *laissez-faire* nas decisões econômicas” (LAFER, 1970, p. 12).

Era grande a confiança na capacidade do governo para resolver problemas vultosos, mobilizando e direcionando pessoas e recursos para empreendimentos de proveito coletivo. A ideia de planejamento foi abraçada por grande parte dos países europeus que sofreram o trauma da Segunda Guerra Mundial. Os

8. O IIHA foi uma proposta do cientista Paulo Carneiro, então representante do Brasil na Unesco. Os debates iniciaram-se na Constituinte de 1946. Organizações internacionais como a ONU (fundada em 1945) e a Unesco (fundada no mesmo ano) foram criadas como parte de um projeto que procurava superar as necessidades econômicas e sociais do planeta por meio da cooperação internacional. De acordo com Magalhães, durante a tramitação do projeto do IIHA no Congresso Nacional, surgiram visões conflitantes sobre a proposta, especialmente no que dizia respeito à participação estrangeira. Carneiro, o formulador, do IIHA, alegava que a cooperação internacional era a melhor estratégia para desenvolver a Amazônia e integrá-la ao território nacional. Já o principal opositor do IIHA, o então presidente Artur Bernardes, apontava o projeto como uma estratégia imperialista para a internacionalização da Amazônia. O Instituto não foi adiante, mas impulsionou a criação de dois importantes órgãos para a região no início dos anos 1950: o Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (Inpa) e a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). Ver (MAGALHÃES, 2006)

9. A SPVEA iniciou os trabalhos em 1953 e foi descontinuada pelo regime militar em 1966, quando foi reinaugurada sob o nome de Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

desastres ocorridos no intervalo entre as duas guerras mundiais pareciam, ao olhar europeu, interligados ao fracasso total da tentativa de organização da sociedade. Como aponta Judt, “se a democracia haveria de funcionar, se a democracia haveria de recuperar seu apelo — precisava ser planejada” (JUDT, 2008, p. 81). O planejamento apresentou-se, assim, como um tipo definido e variável de resposta política e técnica para o desafio das sociedades industriais de massas (CARDOSO, 1970). Esta concepção relaciona-se integralmente às constantes reinvenções do capitalismo como sistema econômico hegemônico no tempo do pós-guerra. As histórias de sucesso em países capitalistas nesse período se reportavam a projetos de industrialização sustentados, supervisionados, planejados e administrados pelos governos, dirigidos pelo Estado (HOBSBAWM, 1995). Como afirma Crosland, o capitalismo do pós-guerra reformou-se “a ponto de ficar irreconhecível” (*apud* HOBSBAWM, 1995, p. 265).

O fim da Segunda Guerra Mundial inicia o ciclo que Eric Hobsbawm chamou de Era de Ouro do capitalismo, durante a qual imperou o consenso de que a economia de empresa privada precisava ser salva de si mesmo (HOBSBAWM, 1995). As ideias keynesianas, dentre as quais se destacava a tese de que uma sociedade sadia devia ter produtividade crescente sustentada em um forte mercado consumidor, reforçava a opção política dos partidos socialdemocratas da época de garantir pleno emprego, bons salários e razoável cobertura social (PADARÓS, 2000). Assim, o Estado foi instrumento de diversas ações encadeadas, como a realização de obras públicas, capacitação de mão de obra e criação de múltiplos programas sociais (assistência familiar, habitacional, auxílio financeiro e saúde) (*idem*). Hobsbawm indica que o “grande salto adiante” da economia capitalista ocorreu em grande escala e com consequências sociais sem precedentes (HOBSBAWM, 1995). Estava em curso uma substancial reestruturação e reforma do capitalismo e um avanço espetacular na globalização e internacionalização da economia. Como resultado, produziu-se uma “economia mista”, que tornou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica (*idem*).

No Brasil dos anos 1950, havia um reconhecimento do relativo sucesso das experiências de intervenção nos ditos países desenvolvidos. Aos poucos, ideologia e prática do planejamento foram incorporadas pelo poder público nacional como componentes fundamentais para o funcionamento do Estado brasileiro. Vários acontecimentos e processos, independentes e conjugados, convergiram no mesmo sentido, promovendo uma progressiva “racionalização” da política econômica governamental (IANNI, 1979). Os dois fatos convergentes foram as experiências de política econômica acumuladas ao longo dos anos de 1930 a 1945 e de 1951 a 1954, e a defrontação do poder público com a cada vez maior diferenciação social, econômica e política da sociedade brasileira (*idem*). Nesse contexto, constam diversos programas partidários e

documentos elaborados em congressos de economistas, nos quais se encontravam posicionamentos favoráveis ao planejamento de atividades econômicas.

Para os industriais brasileiros dos anos 1950, o Estado brasileiro assumiria uma responsabilidade estratégica com a programação de atividades e metas que permitiriam superar o *status* periférico que possuía. O enfoque no planejamento que esses industriais buscavam seguir era essencialmente global e envolvia dois conceitos: a coordenação das atividades do Estado com as das empresas privadas deveria se dar de forma tal que a ação estatal não interferisse diretamente na esfera dessas últimas; o planejamento teria de abranger um amplo elenco de fatores relacionados ao desenvolvimento (investimento, emprego, consumo, importações) (COLISTETE, 2002). No Brasil dos anos 1950, o processo de industrialização foi acompanhado do crescimento desmesurado do setor terciário urbano, tendo início a diferenciação de um segmento mais qualificado e remunerado: o “técnico”:

A valorização do “técnico” tornou-se não apenas um requisito racional e científico do desenvolvimento econômico, como também uma modalidade de legitimação do intervencionismo e do planejamento estatais. A estes, o técnico emprestava sua capacitação, neutralidade e, especialmente, o seu suposto apoliticismo. Inversamente, isto fazia dele um profissional bem remunerado, apto a consumir certos artigos mais sofisticados, como eletrodomésticos ou automóveis. (MENDONÇA, 1986, p. 47)

Com o objetivo de formar esses profissionais, a Fundação Getúlio Vargas (FGV) promoveu, em 1955, um curso de planejamento regional, com ênfase na Amazônia e o objetivo de formar técnicos capazes de trabalhar na valorização econômica da Amazônia. Selecionamos para a presente análise duas palestras proferidas, respectivamente, por Arthur César Ferreira Reis (diretor da SPVEA) e John R.P. Friedmann, da *U.S. Operations Mission to Brazil*. O curso fazia parte da então recém-inaugurada Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), sendo publicado pela mesma instituição no periódico *Cadernos de Administração Pública*, inaugurado em 1954.¹⁰ Entre março de 1955 e fevereiro de 1956, a SPVEA e a FGV criaram, por meio de acordo assinado no mesmo ano, as condições necessárias para a realização de um curso de planejamento regional em Belém do Pará, cujo foco de interesse foi o programa de trabalho da Superintendência. Este foi primeiro curso de planejamento regional no Brasil, sendo oferecido para funcionários públicos pertencentes aos quadros da SPVEA e das repartições federais, estaduais e municipais (SILVA, 1960). Os funcionários aptos a se matricular pertenciam aos quadros das seguintes instituições: SPVEA, Governo do Estado do Pará, Prefeitura Municipal de Belém, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Goiás,

10. Estas informações foram obtidas no site Ebape. *Cadernos Ebape _ sobre a revista _ histórico*. Disponível em: <http://www.ebape.fgv.br/cadernosebape/asp/dsp_sobre_revista_historico.asp>. Acesso em: 15/08/2014, às 03h30.

Banco de Crédito da Amazônia, Serviço Especial da Zona Aérea, Oitava Região Militar e do Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará (SNAPP). O objetivo era a transmissão das principais ideias e informações sobre planejamento, administração e valorização dos recursos naturais, econômicos e humanos da Amazônia (*idem*). Os alunos tiveram aulas e leituras sobre psicologia do planejamento, planejamento pós-guerra na França e na África francesa, aspectos políticos do planejamento, implementação do planejamento, além de planejamento financeiro.

A primeira aula do curso foi ministrada por Arthur César Ferreira Reis, que, à época, era o superintendente da SPVEA. Interessa-nos aqui destacar suas conceituações acerca da valorização econômica da Amazônia. No início da palestra, o professor destacou o papel histórico desse processo para a região:

Percorrendo-se a história da Amazônia, vamos verificar que a preocupação de mantê-la como área útil do país, seja no período colonial, seja já no período do Brasil autônomo, é uma constante. E, como decorrência dela, houve mesmo propósitos e práticas governamentais que permitiram a sua manutenção como espaço humanizado e como espaço produtivo, conquanto muito longe de ser realmente o que se imaginava pudesse vir a ser. (REIS, 1955, p. 5)

Ressaltando o caráter nacionalista do desenvolvimentismo brasileiro, Reis destacou duas razões fundamentais que explicariam o propósito da valorização econômica: a que diz respeito ao estabelecimento de condições iguais para o homem brasileiro nas várias regiões em que ele vive, e a que se refere à segurança nacional, ferida pela ambição de potências estrangeiras. Explicitou que, mesmo a Amazônia sendo uma “região quase desértica”, sempre foi detentora de matérias-primas que representaram, em determinados períodos, produção da mais alta necessidade para o país. Reis identifica, desde a colônia, com os tratados de Madri (1750) e de Santo-Ildefonso (1777), uma preocupação do país em proteger a Amazônia de ambições imperialistas. Tal política se fez presente também no império, por meio da negativa para que navios estrangeiros percorressem o Amazonas. O ato de D. Pedro II teria como consequência a visão estrangeira de que o Brasil adotava uma “política chinesa” de porta fechada, ocorrendo inclusive a ideia de uma ação conjunta de outras nações obrigando o Brasil a franquear o rio Amazonas à navegação e à conquista econômica da humanidade (*idem*). Esta fala é esclarecedora por expor os referenciais para a construção de um discurso sobre a região amazônica no pós-guerra: a área mais subdesenvolvida no Brasil, com intensa desertificação e sofrendo constantemente ameaça de invasões estrangeiras. Não é à toa que os planos para a Amazônia presentes nos documentos oficiais do período têm como meta a valorização da economia, do elemento humano e da defesa da região. No decorrer da palestra, o superintendente também

expôs sua concepção de desenvolvimentismo, de forte cunho nacionalista e centralizador:

Área realmente a mais subdesenvolvida do país, a promoção de uma política que lhe assegurasse novas condições de vida devia estar a cargo de uma entidade com a força essencial para o Planejamento e a execução dessa mesma política. (...) como é fácil de compreender, empresa de tal magnitude não está na capacidade dos estados e municípios executá-la. O planejamento e a execução — é isso de uma evidência cristalina — não podia deixar de ser atribuição do poder federal, melhor aparelhado e com consciência mais livre das injunções e do imediatismo local. (REIS, 1955, p. 22)

Esse modelo de intervenção estatal proposto por Reis daria origem às críticas à SPVEA, que ressaltariam as consequências desse método de recuperação marcado por um forte dirigismo estatal. As razões para o fracasso do plano estariam na criação de uma máquina burocrática “altamente emperrada”, que nada deixava funcionar, além da transformação da Superintendência em um “superestado”, com poderes maiores que os dos governadores da região, uma vez que detinha a maior parte da verba endereçada à Amazônia (BENCHIMOL, 1976).

Outro curso ministrado pelo convênio SPVEA-FGV foi o de John R. P. Friedmann da *U.S. Operations Mission to Brazil*. Friedmann, recém-egresso da Universidade de Chicago, foi posto à disposição da Ebap graças à colaboração do governo americano via Ponto IV. O administrador também era, à época, colaborador do Tennessee Valley Authority, considerado uma das inspirações para a SPVEA. Na abertura da palestra, Benedicto Silva, economista da FGV, apresentou grande entusiasmo pela perspectiva da introdução de planejamento no país:

O planejador, mago moderno, passou a ser visto como artífice do progresso. O Brasil também despertou para as virtudes do planejamento. (...) Convenha-se em que nenhum país oferece melhores oportunidades para aplicação do planejamento regional que o Brasil. É que nos países de área continental, como o nosso, o fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se com extraordinária variedade de aspectos. Se aplicássemos a classificação de Wageman às várias regiões do Brasil, certamente se esgotaria seu esquema: temos desde zonas supercapitalistas, como São Paulo e o Distrito Federal, até zonas acapitalistas, como certas partes do Mato Grosso e Amazonas. (SILVA, 1960, p. 10)

O Plano Salte, de 1947, representou a gradual introdução dos conceitos de planejamento no cotidiano dos formuladores de políticas econômicas brasileiras. As ideias de planejamento necessitavam ser defendidas, pois constantemente a ideia de “planificação” era relacionada aos países socialistas. Friedmann atentou para a diferença entre planejamento e controle, pois, segundo o economista, nem todo ato de controle é “planejado”. Planejamento,

por sua vez, significaria antevisão, enquanto os controles eram impostos irracionalmente, sem cogitação do futuro (FRIEDMANN, 1960). Segundo o economista, as culturas regionais se desenvolveram nos países que tinham regiões com deficiência de comunicações, fazendo com que cada lugar se desenvolvesse de modo mais ou menos independente dos demais, realizando suas próprias adaptações a um meio físico local. Friedmann se reportou também às contribuições dos sociólogos e antropólogos para essa questão; eles, por sua vez, afirmavam que os planos deveriam se adaptar aos gostos, valores e costumes do povo e que, se os planejadores pretendessem obter apoio do povo para o qual trabalhavam, deveriam planejar tendo vista as áreas que se distinguiam pela homogeneidade de suas características culturais e onde seriam mais fortes os sentimentos regionalistas (*idem*). Mesmo sendo um trecho longo, é válido expor as considerações de Friedmann acerca do “subdesenvolvimento” e “desenvolvimento”:

Ultimamente, está muito em moda falar nas áreas “subdesenvolvidas” do mundo, incluindo-se entre elas dois terços da população mundial. Não há muito, usavam-se outras palavras para descrever a economia dessas áreas: “atrasada”, “primitiva” etc. Pareciam bastante claros, nessa época, os padrões que se usavam para a avaliação de certo tipo de economia. Economia “civilizada” seria, por exemplo, a da Europa Ocidental, a dos Estados Unidos (...). Com a fundação, porém, das Nações Unidas, em 1945, termos como “civilizado” e “primitivo” tiveram de sair do uso corrente, cunhando-se a palavra “subdesenvolvido” para substituí-los. (...) Poderíamos dizer, por exemplo, que, de certo modo, são os Estados Unidos uma das maiores áreas subdesenvolvidas do mundo de hoje. De acordo com certos cálculos, pode aquele país sustentar uma população total de seiscentos milhões de habitantes, num nível de vida apenas ligeiramente inferior àquele mantido pela maioria dos americanos de nossos dias. Se isso é verdade, então os Estados Unidos ainda estão bem longe de constituir uma economia completamente desenvolvida. São infinitas as dificuldades de nossa terminologia. Por exemplo, que quer dizer, precisamente “subdesenvolvido”? (...) Sabemos que muitos países e regiões do mundo que consideramos subdesenvolvidos chegaram a um alto grau de perfeição em muitas formas de cultura (...). Nesse caso, como falar em subdesenvolvimento? E, no entanto, bastará a introdução da técnica moderna em uma dessas velhas culturas para destruir as formas antigas. (...) a industrialização acaba sendo “ocidentalização”. Voltamos, então, aos velhos pontos de vista de “primitivo” e “atrasado”. Se um país escolhe a industrialização, escolhe paralelamente a “ocidentalização”. E, segundo os padrões ocidentais, será por muito tempo ainda um país subdesenvolvido. (FRIEDMANN, 1960, p. 40)

O longo extrato acima indica que essas questões, longe de representarem uma novidade das pesquisas antropológicas contemporâneas, já eram tratadas de forma crítica nos anos 1950. Retomando o argumento do *post-development*, não é possível identificar nesta fonte história específica a proposição do

desenvolvimento como um discurso assimétrico que desconsidere totalmente as particularidades locais. O que os últimos substratos demonstram é que, se a intenção dos *policy-makers* esbarrava nas particularidades locais, forçavam o “discurso monolítico” do desenvolvimento a adaptar-se perante as situações.

Considerações finais

Nosso objetivo foi expor as contribuições teóricas da chamada antropologia do desenvolvimento e de um de seus principais expoentes, Arturo Escobar. O mapeamento das colocações deste grupo de estudos, bem como os limites desta análise, teve o objetivo de construir novas possibilidades de estudo para o contexto do pós-guerra, no qual diversas inovações tecnológicas impulsionaram a criação de diversos programas de colaboração entre os países ricos e regiões periféricas, enquadradas neste período como “desenvolvidas” e “subdesenvolvidas”. O caso da Amazônia é um exemplo de como esse novo contexto e proposições teóricas “pós-desenvolvimentistas” devem ser compreendidas a partir de percursos históricos específicos, tendo em vista as apropriações locais dessas ideias, bem como suas inter-relações. Por fim, buscamos demonstrar que a compreensão do desenvolvimento como um conceito fechado no tempo limita a análise histórica desse período.

§

Referências bibliográficas

- BASTOS, C. P.; BRITTO, G. Introdução. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto — Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.
- BENCHIMOL, S. *O complexo da Amazônia — Análise do processo de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Conquista, 1976.
- BRITO, D. C. *A modernização da superfície: Estado e desenvolvimento na Amazônia*. Tese (Doutorado) — Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, Pará, 1999.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro — O ciclo ideológico do desenvolvimento (1930-1964)*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- CARDOSO, F. H. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- COLISTETE, R. P. A força das ideias: a Cepal e o industrialismo no Brasil no início dos anos 50. In: SZMRECSÁNYI, T.; SUZIGAN, W. *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp—Editora Hucitec, 2002.
- COOPER, F.; PACKARD, R. History and politics of development knowledge. In: EDELMAN, M.; HAUGUERUD, A. *The anthropology of development and globalization: From classical political economy to contemporary neoliberalism*. Oxford: Blackweel Publishing, 2005.
- COSTA, S. V. Por rios amazônicos: conversas epistolares com Nunes Pereira. In: BASTOS, E. R.; PINTO, R. F. (Orgs.). *Vozes da Amazônia — Investigação sobre o pensamento social brasileiro*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2007.
- CUETO, M. International health, the early Cold War and Latin America. In: *Canadian Bulletin of Medical History*, vol. 25, pag. 1, 2008.
- ESCOBAR, A. Anthropology and development. In: *International Social Science Journal*, n. 154, 1997.
- _____. *La invención del tercer mundo: Construcción e desconstrucción del desarrollo*. [S.I]: Grupo Editorial Norma, 1998.
- _____. El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. In: MATO, D. (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciências Económicas y Sociales, Universidade Central de Venezuela, 2005.
- GOW, D. *Anthropology and development: Evil twin or moral narrative?*. *Human organization*, vol. 61, n. 4, 2002.
- GRILLO, R. D. Discourses of development: The view from anthropology. In: GRILLO, R.D.; STIRRAT, R.L. (Eds.) *Discourses of development: Anthropological perspectives (Explorations in anthropology)*. [S.I]: Berg Publishers, 1997.
- HOBSBAWM, E. *A era dos extremos — O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1979.
- JUDT, T. *Pós-Guerra — Uma História da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.
- KUZNETS, S. Os países subdesenvolvidos e a fase pré-industrial nos países avançados: uma tentativa de comparação. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto — Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.
- LAFER, B. M. Introdução. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1970.
- LEHMAN, D. An opportunity lost: Escobar’s deconstruction of development. In: *Journal of Development Studies*, vol. 33, n. 4, April, 1997.
- LLEYS, C. The rise and fall of development theory. In: EDELMAN, M.; HAUGUERUD, A. *The anthropology of development and globalization: From classical political economy to contemporary neoliberalism*. Oxford: Blackweel Publishing, 2005.
- LOVE, J. L. *A construção do Terceiro Mundo: teorias do subdesenvolvimento na Romênia e no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1998.
- MAGALHÃES, R. C. S.. *Desenvolvimento, ciência e política: o caso do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (1946-1951)*. Dissertação (Mestrado) — PPGHCS – COC/Fiocruz, 2006.
- MENDONÇA, S. R. *Estado e economia no Brasil: Opções de desenvolvimento*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- PEET, R. *Theories of development*. New York: The Guilford Press, 1999.
- PADARÓS, E. S. Capitalismo, prosperidade e Estado de bem-estar social. In: REIS FILHO, D. A. et al. *O século XX — O tempo das crises — revoluções, fascismos e guerras*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000.
- REIS, A. C. *Fundamentos, história, estrutura e funcionamento da SPVEA*. Curso de Planejamento Regional, Série: Conferências, Ebap/FGV, 1955.
- RIST, G. *The history of development — from western origins to global faith*. Zed Books: London, 2002.
- RÖPKE, W. *Os países subdesenvolvidos*. São Paulo: Editora Saraiva, 1963.
- SACHS, W. Introduction. In: SACHS, W. (Ed.). *The development dictionary — A guide to knowledge as power*. New York: Zed Books, 1999.
- SILVA, B. A vez do planejamento – Introdução à versão brasileira. In: FRIEDMANN, J. R.P. *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à região Amazônica)*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- TRUMAN, H. S. *Inaugural adress — 20/01/1949*. Disponível em <http://www.bartleby.com/124/pres53.html>. Último acesso em: 12/05/2015, 13h30.
- VINER, J. A economia do desenvolvimento. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto — Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2010.

Recebido em 28/05/2015

e aceito em 25/06/2015.

Danilo Araújo Fernandes¹
 David Borges Reis e Silva²
 Henrique Pereira Mascarenhas³

Reflexões sobre a formação do pensamento desenvolvimentista na Amazônia: uma análise da trajetória e produção intelectual de Armando Dias Mendes

RESUMO

Este trabalho reconstitui a trajetória intelectual e profissional de um dos expoentes da reflexão sobre as potencialidades do desenvolvimento da região Amazônica, professor Armando Dias Mendes. Inspirado na corrente de pensamento que substanciou a ideologia de superação do atraso brasileiro pela industrialização — o desenvolvimentismo —, Armando Mendes iria formular uma estratégia própria para a região, contrapondo-se a uma imposição “civilizatória” desmedida ao espaço regional, isto é, avaliando para a necessidade de (re)significação do papel da região amazônica não como um simples lugar de usos e abusos, mas como digna de receber tratamento especial que considerasse sua heterogeneidade e (re)descoberta de suas potencialidades. Finalmente, Armando Mendes inscreveu na história o papel de protagonista das vozes amazônicas que precisavam ser ouvidas, pela criação do Centro de Excelência do Pensamento Amazônico sobre Desenvolvimento, capaz de dar vazão frutífera às aspirações regionais.

Palavras-chave

Amazônia; Desenvolvimentismo; Questão regional.

ABSTRACT

This article reconstitutes the intellectual and professional life and works of one of the exponents of the idea that there is indeed potential for development in the Amazonian region, Professor Armando Dias Mendes. Inspired by the school of thought that substantiated the ideology of overcoming Brazil's backwardness through industrialization – developmentalism –, Armando Mendes would eventually formulate a strategy of his own for the region, one that was opposed to any excessive imposition of “civilization” on this regional space. In other words, he argued for the need to (re) define the role of the Amazonian region, a role that should not merely involve use and abuse, but rather consider the region as worthy of special treatment, taking into account its heterogeneity and the (re) discovery of its potential. Finally, Armando Mendes wrote his name in the history books for his leading role in raising the voices of Amazonians that needed to be heard, thanks to his creation of the Center of Excellence for Amazonian Thinking on Development, a center with the capacity for successfully bearing fruit in favor of regional aspirations.

Keywords

Amazonia; Developmentalism; Regional Question

1. Possui graduação em economia pela Universidade Federal do Pará (UFPA) (2000), mestrado em teoria econômica pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2003) e doutorado em desenvolvimento socioambiental pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (2010). É professor do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da UFPA, vice-diretor da Faculdade de Ciências Econômicas e professor e pesquisador dos Programas de Pós-graduação em Economia (PPGE) e do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PDTU-Naea).

2. Mestrando no Programa do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE).

3. Mestrando no Programa do Programa de Pós-graduação em Economia (PPGE).

Introdução

Entender o papel e o sentido histórico da atuação profissional e da importância de Armando Dias Mendes para a formação do pensamento sobre o desenvolvimento da Amazônia é uma tarefa que exige uma estratégia metodológica específica, que dê conta de compreender, em última instância, não só as minúcias e filigranas da evolução de sua formação intelectual — como um estudo de tipo privatista —, mas sim de entender o contexto histórico onde o mesmo se insere como agente de transformação e construção social na (e da) Amazônia.

Um estudo de dimensões históricas que nos apresente um exercício hermenêutico de compreensão do significado da presença intelectual e política do professor Armando Mendes no contexto do debate sobre o desenvolvimento da região Amazônica: neste sentido, observar a importância do pensamento e de sua atuação profissional para a formação das instituições e da tradição “desenvolvimentista” na Amazônia⁴ talvez seja o melhor caminho a seguir em um relato mais instrutivo e relevante sobre a vida e a obra de uma das figuras mais influentes em torno da causa amazônica na segunda metade do século XX.⁵

Relembrar ou rememorar a história de vida e da atuação profissional do professor Armando Mendes é lembrar, em primeiro lugar, portanto, a história da Amazônia e do Brasil no mesmo período. Da Amazônia que ressurge no imaginário brasileiro após o fim da Segunda Guerra Mundial, e sobre a qual se busca — por força da ação governamental e de um novo projeto de país — um processo de “brasilianização civilizadora” e nacionalista (COSTA, 1992).

Para relembrar essa estória com a profundidade e brevidade necessárias neste ensaio, no entanto, se faz imperioso, como preâmbulo, uma breve introdução sobre o seu enredo principal, qual seja: o projeto de integração territorial da região amazônica ao Brasil. Sendo assim, consideramos que para compreendermos a Amazônia da segunda metade do século XX devemos, em primeiro lugar, compreender o sentido histórico modernizador — “alienígena”, como gostava de se referir Armando Mendes — que sobre ela se arvora, e sobre o qual o professor Armando Mendes irá contribuir, refletir, se redimir e, por fim, se contrapor ao defender como alternativa um projeto de (re)invenção da região. Uma visão do processo histórico que irá se difundir enormemente nos meios acadêmicos intelectuais, culturais e político regional amazônico, e que até hoje controla a percepção geral de boa parte da intelectualidade local e do senso comum da região sobre a história da Amazônia do século XX, e de sua relação com o restante do país.

4. Aqui cabe salientar que, em geral, existe uma divergência entre a cronologia tradicional que trata das políticas do Estado brasileiro em sua estratégia desenvolvimentista para a Amazônia, e o que se costuma considerar o período do ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil (ver BIELSCHOWSKY, 1996). No primeiro caso, costuma-se considerar o período desenvolvimentista entre 1964 e meados da década de 1980, com o início da crise do Estado brasileiro. No segundo caso, associa-se o período desenvolvimentista como estando atrelado à construção intelectual da hegemonia do pensamento industrialista cepalino, em sua estratégia de planejamento e fomento à industrialização por substituição de importações, entre outras, durante as décadas de 1940, 1950 e início dos anos 1960.

5. Em outro lugar, propomos a conceituação de uma estratégia desenvolvimentista-regionalista, como sendo a fórmula mais adequada de se compreender a formação do pensamento desenvolvimentista na Amazônia na segunda metade do século XX (ver FERNANDES, 2011).

Eis que começaremos nossa proposta de leitura sobre a história da Amazônia — “sua casa e suas raízes” — a partir de seu plano de valorização econômica no período após a Segunda Guerra Mundial. Em seguida, será apresentada a trajetória de vida de Armando Mendes e suas diferentes fases, experiências acadêmicas e profissionais. Por fim, será feita uma análise de sua obra, levando em consideração suas conexões com o debate sobre desenvolvimento da Amazônia e a questão regional brasileira, assim como fazendo uma reflexão sobre o papel intelectual de Armando Mendes como legítimo herdeiro e, ao mesmo tempo, fundador de uma nova tradição de pensamento desenvolvimentista na (e para a) Amazônia.

1. Um preâmbulo: ou o início de uma nova era de valorização econômica da Amazônia

Entre o medo da cobiça internacional e a necessidade militar estratégica de integrar a Amazônia ao Brasil, eis que surge — no período após o fim da Segunda Guerra Mundial — um anseio em “valorizá-la”. Uma região distante sobre a qual Euclides da Cunha, no início do século XX, havia construído uma imagem que se reproduziria sobre a intelectualidade brasileira como um “paraíso perdido” ou “o último grande capítulo do *Gêneses*”. Do sertanejo ao amazônida, Euclides da Cunha trazia consigo um anseio de levar a civilização, que tanto prezava, aos habitantes mais distantes do interior do Brasil.

Contra esse legado de um suposto atraso, se empenharam ao longo do século XX outros tantos intelectuais amazônidas que abraçaram a causa nacionalista da integração da região ao país — como o fizeram Arthur Cezar Ferreira Reis, Leandro Tocantins, Djalma Batista, entre outros. Região onde se enxergava em que ainda o rio parecia comandar a vida e sobre a qual, segundo os novos anseios modernizadores nacionalistas, o Estado nacional brasileiro deveria impor uma mudança de rumos em seu processo civilizatório. Nesse sentido, impunha-se como projeto nacional para a região um novo legado que se entendia fazer necessário daí em diante, e sobre o qual o resultado deveria ser, por princípio, uma inversão de valores em relação à sua cultura: de agora em diante “o homem deveria comandar o rio” e não o contrário. Esta frase foi proferida pelo presidente Getúlio Vargas durante sua visita à região, na ocasião da elaboração de seu famoso *Discurso do Rio Amazonas*, de 1940, um ideário imerso em um contexto histórico em que amadurecia uma ideologia de superação do atraso brasileiro.

É nessa conjuntura que termos como “racionalização”, “padronização” e “organização técnica” passariam a ser expressões que intelectuais do Estado Novo iriam enfatizar em seus discursos com o intuito de legitimar a importância do conhecimento técnico e científico no processo de planejamento, retórica

que versava para o Estado como ator central na definição dos rumos da nação. É em meio a esta construção ideológica que um conjunto de fatores, como a consciência do atraso, as influências do positivismo, a discussão sobre o a identidade nacional, o nacionalismo e as modificações nas estruturas econômicas e políticas do país, iriam dar espaço à emergência da ideologia desenvolvimentista (BIELSCHOWSKY, 1996; FONSECA, 2014).

Portanto, é esse contexto que torna inteligível o início de uma nova ideologia e práxis para tratar a questão regional amazônica. “Comandar e dominar a região e seus recursos naturais, a partir dos métodos e técnicas modernas de valorização econômica”: esta seria a saga e orientação estratégica embutida nos projetos de desenvolvimento nacional para a região durante toda a segunda metade do século XX. Uma estratégia que, do ponto de vista concreto, deixaria para a região muito menos do que o almejado por seus ideólogos modernizadores. “Valorizar” a Amazônia era preciso neste contexto, diziam. E com a Constituição de 1946, este projeto parece finalmente se materializar. Entra em cena uma nova imagem institucionalizada da Amazônia,⁶ uma Amazônia que carecia urgentemente de um projeto de valorização econômica após décadas de considerável estagnação econômica e social advinda com o fim do período áureo da borracha, que teve seu momento de auge e, ao mesmo tempo, início de sua decadência abrupta, o ano de 1912.

Entendia-se dessa forma que com o fim do ciclo da borracha, e a pressuposta e consequente estagnação econômica da região, seria mais do que necessário e urgente que se criasse uma nova “empresa”, ao mesmo tempo modernizadora e civilizadora na Amazônia. O resultado dessa história é conhecido. A acelerada urbanização e integração física da região ao restante do país, a expansão da pecuária, da produção madeireira, do desmatamento, da grilagem de terra, do caos fundiário etc. Do ponto de vista cultural, uma Amazônia mal compreendida, devastada, ainda distante, porém integrada ao país. Eis que aqui retornamos aos primórdios do projeto (ou utopia) de “reinvenção” da Amazônia.

2. A formação intelectual, os primeiros passos e a trajetória profissional de Armando Dias Mendes

O professor Armando Mendes inicia sua trajetória acadêmica formando-se bacharel em direito pela Faculdade Livre de Direito do Pará em 1948, três anos após o fim dos conflitos militares e da Segunda Guerra Mundial. Quase uma década mais tarde, em 1956, conclui seu curso de planejamento regional pela FGV/SPVEA, iniciando aí sua trajetória de estudos mais aprofundados sobre a economia e o planejamento do desenvolvimento da Amazônia. Durante esses oito anos que separam a sua formação em bacharel em direito e o início de sua

6. Aqui nos referimos à institucionalização do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (PVEA) incluído na Constituição de 1946, e sobre a qual se previa a destinação de um volume de recursos da ordem de 3% das receitas tributárias nacionais para os seguintes vinte anos.

participação nos cursos oferecidos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), via Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), poucos sabem, mas Armando Mendes teve uma forte inserção nos meios políticos paraenses. Foi vereador por Belém entre os anos de 1948 e 1951, e logo em seguida deputado estadual no Pará, entre 1951 e 1954. Em 1955, inicia o curso da FGV/SPVEA, finalizado em 1956. Neste mesmo ano se transfere para Salvador, onde assumiria o cargo de Assessor do Superintendente do Instituto de Economia e Finanças da Bahia (IEFB), ficando nesta função até o ano de 1958, quando retorna à Belém.

É no período em que Armando Mendes passa em Salvador que surge o seu primeiro trabalho publicado: *Introdução ao planejamento regional brasileiro*, em dois volumes, com 211 páginas, publicado pelo IEFB em 1958. A participação de Armando Mendes na vida acadêmica paraense e amazônica se torna cada vez mais intensa após sua participação nos cursos da SPVEA em 1955-1956 e em sua volta a Belém em 1958.

É nesse primeiro trabalho que surgem suas primeiras impressões sobre as peculiaridades e dificuldades da prática do planejamento em regiões periféricas, os imperativos legais que restringiam a atividade e as restrições políticas que atrasavam sua execução. Também seria esse o momento em que uma primeira concepção geral sobre o “homem amazônico” seria expressa, a partir de uma percepção deste como um sujeito preso aos imperativos do meio que habita e alheio aos benefícios e utopias da ideologia do progresso da civilização industrial, tal como propagada pelos ideólogos do desenvolvimentismo, naquele momento histórico. Nas palavras do autor:

Os empecilhos que a Amazônia tem encontrado não são todos exteriores a ele, alguns procedem do seu próprio eu — e nem sempre ele o sabe. A tomada mesmo de consciência da miséria do homem do barranco é-lhe vedada, porque não possui o escalão de comparação: não conhece mais do que o horizonte curto de seu igarapé ou rio, e da floresta em que vive emparedado. Não encontra oportunidade de identificar sequer o que pode e o que deve reclamar, porque não conhece o que é reclamável. Não ambiciona, porque sua ambição não teria objeto. Não desespera, porque não chegou a esperar. Está conformado, porque não pôde ser informado. Este, o homem a margem dos rios. Não o das cidades, e a Amazônia tem-nas do tamanho de Belém e Manaus — cerca de 300 mil, mais de 100 mil habitantes, respectivamente (MENDES, 1958, p. 37).

Passagem que evidencia que, para o autor, estava ausente na realidade amazônica o “efeito demonstração”, fato que concorria para manter “causação circular cumulativa” em um patamar de baixa produtividade e desenvolvimento, caso o Estado, seus intelectuais e as elites regionais não se rebelassem contra os efeitos perniciosos do atraso e da estagnação. Esta angustia pela supressão de

“direitos” do homem amazônida iria se refletir durante sua trajetória acadêmica, constituindo um dos objetivos-chave de suas obras, a incessante busca pela compreensão das vicissitudes e especificidades regionais para revelar os possíveis caminhos para a superação do subdesenvolvimento da Amazônia, colocando em evidência, nesse processo, o homem amazônico.

É interessante notar, neste ponto, que justamente no momento em que Armando Mendes aprofunda seus estudos sobre a Amazônia no curso de Planejamento da SPVEA (1955-1956), esta mesma instituição — criada em 1953 para planejar e executar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, formalmente instituído pela Constituição de 1946) — finalmente apresenta o seu primeiro Plano Plurianual (1955). Depois de quase uma década de expectativa para o início de sua implementação, o plano de Valorização Econômica da Amazônia finalmente parecia que iria ser colocado em prática neste período. Mas não foi isso que aconteceu exatamente. Após cinco anos de incertezas e dificuldades operacionais, o I Plano Plurianual da SPVEA chega finalmente em sua data limite de execução, sem nem de longe conseguir alcançar as suas metas inicialmente previstas (CAVALCANTI, 1967; MARQUES, 2007).

É nesse contexto que o professor Armando Mendes, em 1961 e 1962, é chamado para compor a Comissão de Planejamento da SPVEA e, a partir dela, elaborar uma avaliação de seu Plano Quinquenal. Este trabalho será de fundamental importância em sua trajetória ascendente como técnico cada vez mais respeitado, e ator estratégico na interlocução do governo federal em matéria do debate sobre o desenvolvimento da Amazônia.

Nesse documento consta uma reorientação metodológica a qual busca impor novos parâmetros para a avaliação do problema amazônico. Nas palavras do autor:

O propósito da sua publicação imediata é o de concorrer para despertar o pensamento nacional para os problemas amazônicos — não mais, porém, em termos folclóricos, pitorescos ou anedóticos, mas de investigação realista. Ainda quando estudos posteriores viessem, porventura, a invalidá-lo em parte substancial de suas conclusões, estaria o autor recompensado pela própria controvérsia eventualmente despertada e pela consciência formada com a sua modesta ajuda. (MENDES, 1963b, p. 163)

É durante a década de 1960, portanto, que sua atuação como professor universitário, pesquisador e gestor público se intensifica. Neste período ao mesmo tempo em que compõe a equipe da Comissão de Planejamento da SPVEA, Armando Mendes também assume a diretoria da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais do Pará, ficando à frente desta instituição entre os anos de 1961 e 1964, quando assume a presidência do Banco de Crédito da Amazônia/Banco da Amazônia (BCA/Basa), já no início do governo militar.

Como primeiro presidente do Banco de Crédito do Amazonas (BCA), assume de forma destacada a função de membro do grupo coordenado pelo então ministro do Planejamento, Roberto Campos, o qual irá elaborar as diretrizes da Operação Amazônica que viria a criar, em 1966, o Banco da Amazônia (Basa) e a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), extinguindo a antiga SPVEA e, com ela, o Banco de Crédito da Amazônia, ambos criados na década de 1950 no período do auge do desenvolvimentismo no Brasil (BIELSKOWSKY, 1996).⁷

Por tudo isso, e em sintonia com suas funções administrativas, a produção acadêmica de Armando Mendes se intensifica com suas primeiras publicações em artigos e relatórios de pesquisa já no início da década de 1960, com os trabalhos produzidos e publicados tanto na Revista do Centro Sócio-Econômico e do Centro de Ciências Jurídicas (da Universidade Federal do Pará), assim como nos documentos e revistas do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (IDESP), órgão da administração pública estadual criado em 1966, em pleno contexto de implantação da Operação Amazônia.⁸

Ator estratégico na equipe que participaria da elaboração da Operação Amazônia, Armando Mendes torna-se presidente do Banco de Crédito da Amazônia em 1964, ficando à frente desta instituição até o ano de 1967, quando assume a coordenação do Grupo de Assessoramento para o Planejamento da Amazônia (Gasplam), constituído pela Sudam para ajudar na preparação do Programa de Ação Imediata (PAI) nos anos de 1967-1968.

No mesmo período, Armando Mendes retorna à Universidade Federal do Pará e em 1968 assume o cargo de Pró-reitor de Pesquisa, Planejamento e Desenvolvimento da mesma, função que o levará a cumprir um papel de extrema importância no planejamento e implementação da estratégia de pesquisa da principal instituição de ensino da região Norte do Brasil.

É importante ter claro, nesse sentido, que a experiência como gestor acadêmico na UFPA ocorre em um contexto em que a nova gestão da universidade, que assume a reitoria em 1969 sob o comando do professor Aloysio Chaves (1969-1973), tem como sua tarefa principal a implementação da Reforma Universitária de 1969. Sob sua responsabilidade, Armando Mendes lidera um movimento a favor da transformação da UFPA em um centro de pesquisa regional na (e para) Amazônia, um polo aglutinador de experiência e desenvolvimento de pesquisas voltadas para a construção de uma instituição de relevância efetiva para o desenvolvimento da região.

Foi nesse contexto que surge o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, o Naea. Podemos dizer que o Naea foi o primeiro centro de pós-graduação em economia e ciências sociais na Amazônia, sendo o professor Armando Mendes seu baluarte principal — junto com o professor José Marcelino Monteiro da Costa, que seria nomeado o primeiro diretor geral do Naea — e um dos líderes

7. Para uma análise pormenorizada do contexto de criação da SPVEA e do BCA na década de 1950, no auge do desenvolvimentismo no Brasil, ver FERNANDES (2011).

8. Do ponto de vista das ações de articulação do Idesp para o planejamento do desenvolvimento do Estado do Pará e da Amazônia, podemos destacar o papel estratégico que o mesmo viria a ter também a partir da criação do Sistema Estadual de Planejamento (SEP) institucionalizado pela Lei n. 4.583, de 24 de setembro de 1975, e regulamentado pelo Decreto n. 9.475, de 21 de janeiro de 1976. Com a criação do SEP, o Idesp passou a ficar vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan), servindo como órgão estratégico na criação da própria Seplan, da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (Seicom) e de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam). Um conjunto de institucionalidades que foram criadas como resultado da estratégia de Planejamento do Estado do Pará articulado com o movimento em nível federal que colocava em pauta a implementação do II PND, a partir de 1974.

do movimento de criação dos cursos de pós-graduação em economia no Brasil, por meio de seu envolvimento direto na criação da Associação Nacional dos Cursos de Pós-graduação em Economia, a Anpec. É neste sentido que podemos afirmar que a atuação profissional do professor Armando Mendes durante a década de 1950 e início da década de 1960 ainda esteve concentrada em experiências acadêmicas e técnicas de caráter embrionárias. Estas experiências o credenciariam em seguida a assumir um papel de extrema relevância na formação das instituições de ensino, pesquisa e planejamento do desenvolvimento da Amazônia, durante o período de implantação da Operação Amazônia e toda a década de 1970, no auge do milagre brasileiro e da implantação do modelo autoritário de desenvolvimento para a Amazônia.

É nesse sentido que a criação do Naea em 1972/1973 viria a ser uma das estratégias síntese da ambição da UFPA em se tornar centro de referência em estudos para o desenvolvimento da Amazônia em toda a região Norte do Brasil. E, com isso, se inserir nos debates estratégicos, e críticos, em âmbito nacional e internacional sobre as políticas de desenvolvimento para a região. Com o Naea, a UFPA alcança, pela primeira vez, um papel relevante no cenário da formação e pesquisa no campo das ciências sociais no Brasil. Essa fase da vida de Armando Mendes é dedicada à UFPA e ao destaque na elaboração de sua linha de argumentação principal a favor da compreensão da Amazônia como um problema regional brasileiro com características muito específicas, tendo em vista suas peculiaridades econômicas, sociais e ambientais.

É claro, para nós, que Armando Mendes sabia da complexidade e das dificuldades de implementação de sua proposta, e claramente não tinha dúvidas de que seria necessário um grande empreendimento político-institucional com o fim de iniciar sua empreitada. Vem daí a ideia, a nosso ver, de criar um grande centro de pesquisa avançada na Amazônia, mais especificamente na UFPA: o Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, o NAEA.

Começando suas atividades em 1973, o NAEA só iniciaria seu programa de mestrado em planejamento do desenvolvimento regional/Plades alguns anos mais tarde, em 1977.⁹ Nas décadas seguintes ele continuaria como o principal centro de pesquisa sobre o desenvolvimento na Amazônia.

Como um todo, portanto, a trajetória intelectual de Armando Mendes caminha, naquele momento, segundo nossa avaliação, para uma estratégia explícita de reinvenção do projeto desenvolvimentista nacionalista para a Amazônia com todas as consequências políticas que daí derivam. O que, por fim, irá significar uma cisão estratégica de suas concepções “desenvolvimentistas” com o modelo autoritário brasileiro de desenvolvimento para a região. Modelo este que, desde o início, estava impregnado por uma visão simplificadora e preconceituosa sobre a Amazônia, e que, por isso mesmo, pouca especificidade parecia vislumbrar em termos da construção de uma estratégia de planejamento do desenvolvimento

regional em moldes realmente relevantes para a sua população — uma cisão que, no entanto, irá caminhar a passos lentos, e não de maneira abrupta, e em conformidade com o momento e as circunstâncias políticas da época.

Personagem do debate político que irá ocorrer no final da década de 1970, em um momento de crise do regime militar, Armando Mendes se torna um dos intelectuais mais destacados na elaboração de uma crítica ao projeto desenvolvimentista autoritário em curso na (para) região. Como membro destacado do debate regional e estadual paraense, em pleno processo de redemocratização do país, irá se destacar como uma voz qualificada no debate político regional e um grande líder intelectual no processo de busca pela construção de uma alternativa de projeto de desenvolvimento regional, caminho este que o irá acompanhar pelas décadas seguintes.

Ainda do ponto de vista de avaliação de suas atividades durante a década de 1970, ligadas de uma ou de outra forma a seu projeto político de “reinvenção da Amazônia”, Armando Mendes viria a se tornar assessor do ministro da Educação (1974-1978), membro do Conselho Federal de Educação (1975-1986) e secretário geral do Ministério da Educação e Cultura (MEC), no biênio 1978/1979. Em todos os casos, exercendo importante participação no debate sobre a política educacional no Brasil e na Amazônia. Isto claramente demonstra sua preocupação com os destinos e o papel estratégico na formação educacional como elemento-chave, e como um importante passo na construção de seu projeto institucional mais amplo de estabelecimento de um ambiente favorável à difusão de suas ideias.

Na década de 1980, Armando Mendes, já não mais morando em Belém desde 1974, se tornou um dos principais personagens no campo do debate sobre educação universitária e reforma no currículo básico de economia no Brasil — foi uma das principais personalidades no campo intelectual amazônico por mais de 30 anos, até seu falecimento em 2012. Durante esse período foi redator do currículo mínimo do curso de graduação em economia (1984) e membro da Comissão Coordenadora de Ciência e Tecnologia/CNPq (1984-1986), entre outras funções relacionadas à atividade institucional no campo dos órgãos ligados ao Ministério da Educação. Foi também, entre 1982 e 1984, secretário executivo da Associação Nacional dos Cursos de Pós-graduação em Economia (Anpec) — do qual o Naea foi sócio fundador —, que exerceu um papel da maior importância na difusão do ensino de pós-graduação em economia no país.

Na década de 1990, se torna também um ativo intelectual engajado no debate sobre a questão da sustentabilidade na Amazônia, se destacando como consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) junto à Secretaria de Coordenação da Amazônia / Ministério de Meio Ambiente (SCA/MMA) e na elaboração da Política Integrada para a Amazônia Legal e da agenda Amazônia 21 (1996/1997). Foi neste período também que

se tornou consultor da Unesco e responsável pela elaboração de um estudo sobre o potencial de cooperação no meio universitário regional, que inspirou a criação da Rede Universitária Amazônica (Unamaz). Foi ainda na década de 1990 e nos anos 2000, um dos precursores do movimento da Pan-amazônia: o sonho de unir todos os países amazônicos em torno do imperativo do bioma e não das fronteiras políticas.

É importante ressaltar que do ponto de vista de sua produção intelectual, Armando Mendes será responsável pela elaboração de uma importante obra que o irá acompanhar, durante todo o período das décadas de 1970, 1980, 1990 e início dos anos 2000, um momento de inflexão da maior importância, que será o debate sobre ecologia e sustentabilidade na Amazônia.

A partir da década de 1980, Armando Mendes dá prosseguimento à sua obra, com um destaque para os temas da formação universitária e o debate sobre desenvolvimento sustentável da Amazônia. Entre seus textos mais importantes desse período estão: *Ciência, universidade e crise* (1981); *O mato e o mito* (1987); *A casa e suas raízes* (1996); *A cidade transitiva* (1998); *Amazônia — modos de (o) usar* (2001) e *O economista e o ornitorrinco* (2001).

Durante todo o período em análise, para além de sua atividade acadêmica, Armando Mendes demonstrou também manter uma grande energia na busca pelo fortalecimento da profissão de economista e uma vibrante crítica intelectual aos rumos da ciência econômica e ao debate sobre a sustentabilidade e desenvolvimento, tal como ainda se mantinham presentes dentro dos principais meios acadêmicos e institucionais brasileiros.

Sempre lúcido e disposto a colocar em pauta os grandes temas de interesse da região, Armando Mendes seguiu na década de 2000 escrevendo e participando ativamente dos debates sobre economia, ecologia e desenvolvimento sustentável. Na publicação da terceira edição de *A invenção da Amazônia*, em 2006, nos apresenta em seu prefácio uma releitura de sua obra (30 anos depois), agora tratada a partir de uma nova trilogia que ele denomina: ecologia, economia e ecomenia. Afirma ele:

Ecologia, Economia, Ecomenia — há trinta anos, ainda não cunhara este precioso neologismo e trabalhava no livro com a categoria Homem. Mas era o mesmo, ou seja, no conjunto uma construção assente nas colunas da natureza e nas colunas da cultura: *A casa e suas raízes*. (MENDES, 2006, p. 18)

Uma mudança de perspectiva que desde 1974, como vimos, comandava as suas ideias no sentido de contribuir num projeto intelectual e político de reinvenção da Amazônia. Este projeto trazia consigo um forte viés crítico aos projetos desenvolvimentistas autoritários que passariam e se intensificar com a implantação dos grandes projetos, ao final da década de 1970 e início dos anos 1980.

3. Uma análise da produção intelectual de Armando Mendes: para que e para quem uma (re)invenção da Amazônia?

Armando Mendes inicia sua produção intelectual especializada na Amazônia no início dos anos 1960 com a publicação de um conjunto de artigos e ensaios nos quais articula propostas, entre outras coisas, de implementação de uma política de incentivos fiscais tais como estavam sendo implementados pela Sudene desde o final da década de 1950.

Entre esses documentos — depois transformados em artigo na *Revista de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais*, da Universidade Federal do Pará — está um texto escrito por Armando Mendes, junto com Adriano Menezes e Camilo Duarte (datado inicialmente de 1963, e aprovado pela Comissão de Planejamento da SPVEA), chamado *Linhas de ação para a valorização econômica da Amazônia* (MENDES *et al*, 1963a), em que os mesmos apresentam, em linhas gerais, uma tentativa de fixar o que seriam as novas bases para o planejamento regional da Amazônia.

Em outro texto, Armando Mendes endossa os argumentos de Celso Furtado sobre o Nordeste, no sentido de delatar os termos de intercâmbio desfavoráveis dos estados exportadores do Norte do país em relação aos estados mais industrializados. Afirma ele:

Em termos simples e objetivos, significa isso que o homem do Pará, do Amazonas e do Acre, e os habitantes dos Territórios, em lugar de contribuírem para os erários estaduais respectivos ou o da União, pagam impostos aos tesouros de São Paulo, da Guanabara, de Minas Gerais etc. Está claro que tal esquema somente ofereceria resultados neutros se o valor dos fluxos de mercadorias fosse exatamente igual nos dois sentidos. Mas, onde se instala a desigualdade, os seus efeitos são sempre em favor das áreas exportadoras — o que é uma nova forma, intranacional, do que Gunnar Myrdal chamou de “causação circular acumulativa” do Estado de subdesenvolvimento. (MENDES, 1963b, p. 169).

O texto explora temas considerados à época como primordiais: a demografia, os termos de intercâmbio e o papel do crédito. No entanto, nos interessa aqui observar a avaliação que o mesmo traz em relação à política de valorização implantada pela SPVEA.

No tópico chamado *A experiência da valorização*, Mendes nos apresenta uma lista de resultados positivos e negativos em relação às ações da SPVEA em seus anos iniciais. Do ponto de vista positivo, ressalta: a nova frota do S.N.A.P.P.,¹⁰ a fábrica de cimento de Capanema, as novas usinas de energia elétrica de Manaus, Belém e São Luiz, e grande parte da BR-14 (Belém-Brasília). Do ponto de vista negativo, ressalta: a Papelamazon e a indústria de pescado de Maracanã. Em geral, no entanto, o que busca ressaltar no documento é o fato

9. O doutorado só viria a se iniciar em 1994, com a instalação do PDTU – Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Trópicos Úmidos. Serviços de Navegação da Amazônia e de Administração do Porto do Pará, entidade instituída pelo Decreto-Lei n. 2.154, de 27 de abril de 1940, sendo a nova responsável pelos serviços de navegação da *Amazon River Steam Navigation*.

10. Para ele, na estratégia de planejamento do desenvolvimento da Amazônia deveria ser elaborado um conjunto de políticas e programas com o objetivo de fortalecer uma perspectiva diversa de atuação do Estado como agente dinamizador da região. Para isso, diferentes estratégias deveriam ser seguidas: a de desenvolvimento, para as subáreas que já apresentam significação econômica e econômica bastante elevada; a de ocupação, para os espaços vazios; a de integração, para conectar os primeiros com os segundos espaços, dentro da própria Amazônia, e destas com o resto do mundo; e a de revelação, para identificar, localizar e dimensionar as reais potencialidades da área.

da SPVEA ter surgido exatamente em um momento de diminuição relativa da renda regional amazônica em relação à renda nacional. Segundo Mendes, uma recuperação na participação da renda nacional em relação à Amazônia havia se dado exatamente após a implantação da SPVEA. O que é preciso ressaltar neste sentido é o fato da maior participação na renda e dos gastos governamentais terem se concentrado sobre os gastos de consumo e não investimentos, o que, segundo o documento, fez com que a renda gerada se convertesse em importações, aumentando a dependência externa da economia amazônica em relação ao consumo de bens industrial de outras regiões do país.

Finaliza o texto da seguinte forma:

Uma Nova Política de Valorização da Amazônia precisa ser definida. Recuperando largas faixas do espírito e da letra da Lei n. 1806 e da Concepção Preliminar da Valorização adotada de início, a sua principal tarefa será mobilizar em favor da região instrumentos legais já existentes, criar outros, ou simplesmente estender ao Extremo-Norte incentivos concedidos com exclusividade ao Nordeste. (MENDES, 1963b, p. 185)

O foco da reforma institucional do NPVA, para Armando Mendes, seria uma estratégia que combinasse uma extensão de favores fiscais, já concedidos à Sudene, também para a região Norte e um maior respaldo e reforço do papel das organizações de caráter técnico em detrimento das interferências políticas e partidárias sobre o processo da execução orçamentária. Do ponto de vista dos objetivos estratégicos, a nova proposta visa:

I - igualar o acesso da Amazônia aos serviços sociais e de infraestrutura, não apenas em termos de disponibilidade reais, como de custos de aquisição (p. ex. tarifas de energia, fretes etc.).

II - preservar para a Amazônia o monopólio dos produtos que nela encontram melhores condições de produção (borracha, pimenta, juta etc.).

III - assegurar a retenção da renda gerada na Amazônia.

IV - conceder-lhe exclusividade para implantação de novas fábricas destinadas a transformar industrialmente os seus produtos primários, sempre que constituírem indústrias cuja localização for orientada pela matéria-prima ou pela mão de obra, ou mesmo pelo mercado consumidor quando compostas de unidades divisíveis até às dimensões do mercado regional e de sua periferia.

V - concentrar recursos nas áreas e nas atividades de maior rentabilidade social por unidade de capital empregada. (Mendes, 1963b, p. 185)

É inspirado, portanto, nos debates de Celso Furtado sobre o Nordeste e o enfoque sobre a questão regional amazônica e a dinâmica do processo de substituição regional de importações que Armando Mendes inicia suas reflexões sobre o desenvolvimento da Amazônia entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960.

Alguns anos mais tarde, no início da década de 1970, no entanto, uma mudança de enfoque teórico já parece evidente. Para ele, a Amazônia neste novo contexto já é vista como uma região complexa e diversa, onde diferentes espaços sub-regionais são diagnosticados. Por isso, se torna relevante para Armando Mendes, neste contexto, uma reflexão a respeito da necessidade de construção de um programa de desenvolvimento que considerasse a diversidade regional interna à Amazônia — a qual, segundo o autor, deveria ser pensada e planejada com base em diferentes sub-regiões, para além do problema da questão regional amazônica vista como um espaço regional homogêneo e mitológico.

O que implicaria em uma estratégia que: por um lado fosse transformada em uma grande estratégia nacional-regional; e, por outro, pudesse funcionar a partir de um olhar diverso onde os diferentes focos de atuação política e programática pudessem levar em consideração essa heterogeneidade na formação de diferentes espaços sub-regionais nela contidos (MENDES, 1971).¹¹ Como afirma no seguinte trecho:

Existe, portanto, a nosso ver, problemas bem distintos que caracterizam diferentes espaços dentro do espaço amazônico total, ensejando a necessidade de formular políticas e programas substancialmente diversos. A Amazônia não é apenas uma economia dual, como definidas as áreas subdesenvolvidas. É múltipla, é plural, porque compreende desde o vazio absoluto até problema já mais ou menos sofisticado do desenvolvimento urbano. (MENDES, 1971, p. 130)

Nesse ponto, Armando Mendes destaca e faz referência indireta às abordagens estruturalistas e desenvolvimentistas bastante discutidas no período. Estas abordagens buscavam compreender em grande parte as características estruturais dos países subdesenvolvidos como sendo constituídas por uma condição de dualidade básica: com um lado moderno e outro atrasado compondo uma unidade estrutural considerada como típica dos países subdesenvolvidos — uma realidade constituída a partir de uma perspectiva histórica em que se compreendia que as formações econômicas e sociais destes países os haviam conformado como espaços econômicos e sociais heterogêneos. Uma abordagem que avança na interpretação da especificidade histórica dos países subdesenvolvidos, mas sobre a qual Armando Mendes irá em parte nesse momento procurar ir além, ao defender a existência de uma diversidade ainda mais ampla no caso da Amazônia.

11. Seu primeiro livro publicado chamava-se Estradas para o desenvolvimento, publicado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará (Idesp) em 1971. Não será por um acaso que será com uma obra que trata das estradas e seu papel no desenvolvimento da região que Armando Mendes inicia sua série de publicações em livros. No total, foram dez publicações ao longo de sua carreira.

Mais do que apresentando uma realidade dual, a Amazônia parecia já naquele contexto, para Armando Mendes, apresentar uma realidade múltipla e plural, muito mais complexa, com espaços vazios e urbanizados compondo os dois lados extremos de uma diversidade e pluralidade típica do espaço regional: um verdadeiro desafio para o planejamento das políticas de desenvolvimento regional.

Período áureo de sua atuação profissional como economista, pesquisador e, fundamentalmente, agente de transformação do ambiente intelectual e de formação de instituições de pesquisa sobre o desenvolvimento da região, os anos 1970 foram, neste sentido, marcados também por um desencantamento pessoal e profissional de Armando Mendes com a perspectiva política de desenvolvimento e ocupação que a nação impunha à região. Em geral, suas obras da década de 1970 refletem claramente esse momento.

Dessa forma, sua obra desse período irá transitar entre três pontos principais, quais sejam: primeiramente, o debate sobre a especificidade da dimensão continental da Amazônia e sua diversidade; em segundo lugar, e apesar do primeiro, sobre uma avaliação de sua viabilidade econômica e social; e, por último, sobre a necessidade de sua (re)invenção, assim como da explicitação e aprimoramento dos instrumentos efetivos que seriam necessários para tal empreitada.

Será nesse contexto de efervescência de novas ideias que suas primeiras obras de circulação em livros¹² ganharam relevância no debate teórico e político sobre a Amazônia. Uma obra sólida e cada vez mais diferenciada em relação ao debate tradicional que se fazia até então em relação ao Nordeste. E aqui uma cisão mais nítida com a perspectiva economicista tradicional do governo militar e de acadêmicos desenvolvimentistas de outrora se mostra de maneira mais evidente em sua obra. Será exatamente neste contexto de mudança de perspectiva sobre o processo de construção de uma interpretação sobre a especificidade dos problemas da Amazônia que, alguns anos mais tarde, surge *A invenção da Amazônia*, livro publicado pela primeira vez em 1974, e que deixa muito claro esse momento de cisão entre as suas perspectivas teóricas e a visão “desenvolvimentista” mais tradicional e influente entre o *staff* burocrático do governo militar.

A história do contexto de como o livro foi escrito e publicado, neste sentido, ajuda a explicitar melhor essa cisão. Segundo Armando Mendes (2006), a motivação principal da obra foi um estudo encomendado pela Federação das Indústrias do Estado do Pará (Fiepa) para compor uma contribuição da região para orientar a elaboração do II PND. A ideia, como afirma o autor principal da obra, seria “oferecer alguns subsídios que venham a se revelar úteis na compreensão do que chamamos de enigma amazônico e de como situá-lo nos prospectos de desenvolvimento econômico e social brasileiro para o próximo quinquênio” (MENDES, 2006, p. 90).

No entanto, os passos seguintes evidenciam uma cisão entre essas suas

12. Após sua primeira publicação, o livro *A invenção da Amazônia* viria a ser reeditado mais duas vezes: uma em 1997 e outra em 2006.

ideias e os planos do governo militar para a região. Após a rejeição do documento por meio de um parecer anônimo do Ipea — que na ocasião considerou o texto demasiado “teórico”, segundo palavras do próprio Armando Mendes em depoimento no prefácio —, o texto é finalmente publicado na íntegra pela UFPA em 1974.¹³ Daí em diante, parece claro um afastamento político de Armando Mendes em relação aos estrategistas principais do projeto econômico de desenvolvimento da Amazônia por parte do governo federal.

Nessa obra, que pode ser considerada como a mais importante e conhecida de sua carreira, o professor Armando Mendes propõe uma “invenção” que, como dito anteriormente, representaria em verdade uma “reinvenção”. Segundo ele a Amazônia já havia sido inventada e pré-concebida de diversas formas: como “paraíso” ou “inferno verde”, mas sempre por um olhar alienígena — como ele gostava de dizer —, de fora para dentro da região. E não como deveria ser: de dentro para fora.

A Amazônia, nesse trabalho, é tratada como um enigma a ser decifrado em três faces: a de uma *individualidade regional*; a de uma *função nacional*; e a de uma *filosofia social*. Demonstra a necessidade de uma (re)invenção a ser feita por atores sociais presentes na região. O “homem” da Amazônia, neste contexto, surge como sujeito e não como objeto da intervenção governamental.

Contra uma Amazônia vista como um meio para o desenvolvimento do país, ele vê e insiste na necessidade de cuidá-la como um *habitat*, a ser preservado em serviço do próprio homem da região. Discute a viabilidade econômica da Amazônia para o país e busca projetá-la para o futuro a partir de uma “utopia” que busca semear os alicerces de um novo projeto de desenvolvimento: o que ele chama de “Projeto Amazônia”. Este projeto representaria, segundo suas próprias palavras, “um conjunto de procedimentos de natureza econômica, social, política institucional e suas instrumentações, capazes de conduzirem àquela Invenção, isto é, à construção de uma Nova Amazônia” (MENDES, 2006, p. 100). Uma utopia, portanto, que se alimenta de um desejo de semear um projeto de desenvolvimento alternativo aquele vigente à época, e que, por isso, se transverte de projeto de crítica e, ao mesmo tempo, construção de um modelo alternativo de desenvolvimento regional.

Nesse ponto, no que diz respeito ao momento da ciência econômica e aos desafios que são colocadas pela eminência da questão da preservação ambiental e com os debates que se seguiram à conferência de Estocolmo em 1972, Armando Mendes inicia também uma longa transição no caminho da reflexão sobre o papel do ecossistema amazônico e a forma como o mesmo deveria ser levado em consideração quando da montagem de uma agenda de desenvolvimento de outro tipo para a região. Um desenvolvimento não “desenvolvimentista”, se quiserem. Algo próximo ao que nos anos 1990 ficará conhecido como Agenda 21 ou uma política de desenvolvimento sustentável.

13. Após sua primeira publicação, o livro *A invenção da Amazônia* viria a ser reeditado mais duas vezes: uma em 1997 e outra em 2006.

Durante todo esse período, que vai da década de 1970 aos anos 1990, Armando Mendes passou a se envolver ativamente no debate sobre ecologia e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Propunha que seria necessária uma mudança de perspectiva em relação à construção de um projeto de desenvolvimento sustentável na região. Costumava citar o padre Antônio Vieira, que dizia: “difícil empresa, mas importantíssima. Quando os remédios não tem bastante eficácia para curar a enfermidade, é necessário curar os remédios”. Com isso, queria nos alertar sobre a necessidade de elaboração, ou reinvenção, de um novo “remédio” para curar a nossa “doença” mais resistente: o subdesenvolvimento. Propunha assim uma reformulação do papel da ciência econômica como campo de discussão voltado para o debate sobre o desenvolvimento do homem amazônico. Defendia uma maior integração ou mediação entre as questões da economia e da ecologia, ao que passaria a dar o nome de “ecomia”, ou o estudo do meio ambiente habitado. Afirma ele em 1996:

O desafio situa-se nesse terreno fronteiro, entre o desenvolvimento da riqueza do homem e o desenvolvimento do próprio homem. Dado que tem a ver com o futuro da sociedade humana é um desafio ecumênico, macropolítico e ético. Não é um problema ecológico puro, porque se trata de agir sobre um meio ambiente habitado. Nem é um problema econômico puro, porque a economia supõe uma ecologia equilibrada. (MENDES, 1996, p. 52)

Por esse ponto de vista, não seria nem a economia, nem a ecologia, capaz de resolver, sozinha, como disciplina, o problema do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Para isso, seria necessário a implementação de uma estratégia muito mais ousada. Uma volta às origens se fazia eminente e necessário neste contexto. Para isso, tínhamos que voltar, segundo ele, a considerar a economia como os gregos a consideravam, como o estudo do *oikos (casa)*, por onde o *habitat* do homem deveria ser pensado e preservado tendo em vista o próprio desenvolvimento ético da humanidade. Ou seja, considerando o ambiente como um meio habitado, e não como um objeto ou um fim ecológico fechado em si mesmo.

Os Jardins da casa devem ser mantidos. Digamos as florestas tropicais úmidas. Elas são indispensáveis ao bem-estar de todos os moradores da casa. Então todos devem contribuir. O que não podem é impedir que os pobres retirem delas o seu sustento, ou condená-los a sobreviver da mera extração dos frutos do horto natural satisfazendo a parte de suas necessidades naturais, mas sem acesso aos bens culturais, guardados ciosamente nas outras divisões do *oikos*. Muito menos podem os poderosos excluir do jardim comum os fracos, a pretexto de conservar o horto, convertido em santuário. Podia até ser um afa ecológico, ou econômico. Mas seria antiecumênico, i.e, anti-humano, logo, imoral. (MENDES, 1996, p. 55)

Com esse projeto, Armando Mendes retoma uma antiga discussão sobre as diferenças entre “economia”, “ecologia” e “crematística”, tal como estas palavras eram entendidas em sua origem pelos gregos. Pretendia, com isso, resgatar o sentido da ciência econômica como a ciência da “casa”, “suas raízes” e suas potencialidades voltadas para o desejo de preservação da espécie humana. Uma ciência a qual supostamente deveria abrigar, do ponto de vista ético e moral, o homem em seu objetivo de preservar a si mesmo em sua relação de envolvimento com o meio ambiente em que vive. Um estudo sobre as condições de possibilidade históricas de desenvolvimento do homem em harmonia com seu meio; e, portanto, com possibilidades de preservação de sua própria casa, raízes históricas e culturais.

4. Considerações finais

E eis que finalmente chegamos aos dias de hoje, sempre alerta para as possibilidades de construção de um projeto alternativo de desenvolvimento para a Amazônia. Nada mais ou menos atual, ou relevante, neste sentido, do que rever a própria vida e a obra de Armando Dias Mendes, para nos inspirar em tão difícil empreitada. Um semeador “insistencialista”, como gostava de se definir. Um verdadeiro mestre na arte de se reinventar tendo em vista o objetivo maior da construção de um projeto, ou de uma utopia, “desenvolvimentista”. Um projeto, no entanto, que não cansava de se renovar, e que tinha como seu eixo central a busca pela valorização do homem da Amazônia. Mais do que a ânsia por crescimento econômico ou aumento nos padrões de consumo, o bem-estar de sua população no sentido mais nobre do termo: este era o projeto ou invenção sobre a qual o mesmo não cansava de insistir.

Uma utopia que no fundo se mantém embebida de um ideal “desenvolvimentista”, nos termos e na forma como a chamada geração dos “boêmios cívicos” (LIMA, 2013) entenderia esse conceito (FONSECA, 2014). Diante dessas características “desenvolvimentistas” que não negam o uso, mas rejeitam o abuso do ambiente amazônico, podemos compreender as ideias de Armando Mendes como tendo o papel fundamental de estruturar uma nova agenda “desenvolvimentista” agora fundada na busca pelo casamento entre as necessidades de desenvolvimento humano e a preservação do *habitat* natural amazônico, e que busca concretizar, em última instância, o protagonismo dos agentes regionais, como a voz que se manifesta diante das aspirações nacionais de superação do subdesenvolvimento, sem descuidar dos riscos da busca pelo crescimento a qualquer custo.

Vimos o quanto tem a ver com isso tudo a estratégia institucional que levou a criação do Naea, na década de 1970, assim como sua longa e rica

agenda de pesquisa, militância e atuação profissional em torno da causa amazônica. Uma utopia que se concretiza, em parte, na medida em que inaugura uma nova tradição intelectual, e que, com isso, cria as bases e fundamentos eurísticos que permitem a continuação de seu projeto intelectual. Dando ares de perpetuação, senão a realização plena de seus objetivos, pelo menos a possibilidade de continuarmos sonhando os seus sonhos.

§

Referências bibliográficas

- BIELSCHOWSKY, R. *O pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- CAVALCANTI, M. B. *Da spvea à Sudam: 1964-1967*. Belém: Sudam, 1967.
- COSTA, F. A. *Ecologismo e questão agrária na Amazônia*. Belém: Sepeq/Naea, 1992.
- FERNANDES, D. A. *A questão regional e a formação do discurso desenvolvimentista na Amazônia*. Tese (doutorado) — Naea, 2011.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- LIMA, M. C. *Os boêmios cívicos. A assessoria econômica-política de Vargas (1951-1954)*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2013.
- MARQUES, G. S. *Estado e desenvolvimento na Amazônia: a inclusão amazônica na reprodução capitalista brasileira*. Tese (doutorado) — UFRJ, 2007.
- MENDES, A. D. *Introdução ao planejamento regional brasileiro*, vol. 1. Salvador: Instituto de Economia e Finanças da Bahia, 1958.
- _____. MENEZES, A. V. C.; DUARTE, C. S. M. Linhas de ação para a valorização econômica da Amazônia. In: *Revista de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais*. Belém, 1 (1), p. 15-44, abr, 1963a.
- _____. Uma nova política de valorização da Amazônia. In: *Revista de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais*. Belém, 1 (2), p. 147-156, out, 1963b.
- _____. [1974] *A invenção da Amazônia: alinhavos para uma história de futuro*. 3ª ed. Belém: Banco da Amazônia, 2006.
- _____. Os investimentos privados e a política financeira do governo. In: *Problemática da Amazônia*. Biblioteca do Exército: publicação 415, vol. 90, 1971.
- _____. *A casa e suas raízes: ensaios sobre ecologia, economia e "ecoménia"*. Belém: Cejup, 1996.

Recebido em 29/05/2015

e aceito em 15/06/2015.

Felipe Figueiredo Câmara¹ |

Política salarial, produtividade do trabalho e investimento estatal em um modelo de crescimento com baixos salários: a experiência brasileira do pós-Segunda Guerra Mundial

RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar em perspectiva histórica algumas das características da economia brasileira que contribuíram para a emergência e sucesso de um modelo de crescimento com baixos salários entre as décadas de 1950 e 1980. Demonstra-se como as políticas de arrocho salarial e os ganhos de produtividade se combinaram reduzindo a parcela dos salários na renda nacional nos períodos de crescimento mais acelerado. Nesse sentido, destaca-se o papel dos grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural que, ao promoverem o avanço da produtividade média do trabalho, contribuíram para a circularidade do modelo de crescimento via distribuição. Trata-se, ainda, do perfil do investimento das empresas estatais que, ao mimetizar o comportamento esperado para o setor privado, contribuiu para a manutenção da relação entre crescimento da demanda agregada e distribuição em favor dos lucros.

Palavras-chave

Política salarial; Produtividade do trabalho; Empresas estatais; Crescimento com baixos salários.

ABSTRACT

This paper seeks to analyze, from a historical perspective, some of the characteristics of the Brazilian economy that contributed to the emergence and success of a growth model based on low wages in the period from the 1950s until the 1980s. The article shows how policies aimed at squeezing wages and gains in productivity combined, thereby reducing the proportion of wages within national income during periods of accelerated growth. In this sense, one should highlight the role of the major development plans accompanied by structural change that were implemented, which, in allowing the average productivity of labor to increase, contributed to the circularity of the growth model through distribution. The paper also shows how public enterprise investment, in mimicking the behavior expected of the private sector, contributed to maintaining the relationship between growth in aggregate demand and distribution in favor of profits.

Keywords

Wage policies; Labor productivity; Public enterprises; Growth based on low wages.

1. O autor possui graduação em ciências econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e mestrado em economia pelo PPGE-UFF. Atua como tecnologista em análise socioeconômica no IBGE.

Introdução

O objetivo deste artigo é analisar em perspectiva histórica algumas características determinantes da relação entre distribuição e crescimento na economia brasileira do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1980. O período foi marcado pela combinação de altas taxas de crescimento e aumento da desigualdade, contexto que suscitou o debate acerca dos efeitos da compressão salarial sobre a trajetória de crescimento brasileira. Tavares e Serra (1971) propõem que a economia brasileira apresentava um modelo de desenvolvimento com baixos salários, ponto de vista reforçado pela evidência empírica fornecida por Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), que, baseados em Marglin e Bhaduri (1988), acham que a economia brasileira seguiu um regime de demanda *profit-led* entre 1951 e 1989.

Tendo como referencial o diagnóstico e a evidência fornecida pelos trabalhos supracitados, o artigo analisa condicionantes do crescimento como, por exemplo, a estratégia de compressão salarial que não só induziu o aumento da demanda agregada, mas também serviu como instrumento de contenção inflacionária. Da mesma forma, é analisada a evolução temporal da produtividade do trabalho, variável que pode ter contribuído não só para redução da parcela salarial na renda (em um contexto de compressão de salários), mas também para a circularidade do modelo de crescimento via distribuição.

Outro importante indutor do crescimento no período foi o investimento público. Nesse sentido, o artigo investiga especificamente fatores determinantes do grau de autonomia operacional e relativos ao perfil gerencial das empresas estatais que corroboram a hipótese de que a sua decisão de investimento reproduziu o comportamento esperado das empresas privadas diante de variações na parcela dos lucros na renda, o que contribuiu para a vigência do regime de demanda *profit-led* — pelo menos, nos anos de crescimento mais acelerado e significativa atuação empresarial do Estado. O artigo discute, ainda, como as condições de ordem macroeconômica modificaram esse cenário na década de 1980, com as empresas estatais sendo utilizadas como canal de captação de recursos externos e ferramenta de controle de preços.

O artigo está organizado da seguinte forma: além desta introdução, na seção 1 apresenta-se uma breve fundamentação teórica e revisão da literatura que dá suporte à hipótese da vigência de um modelo de crescimento com compressão de salários; na seção 2, é revisada a evolução histórica da política salarial e ganhos de produtividade durante os ciclos de crescimento, pontuando as condições que permitiram e/ou justificaram a adoção das políticas de arrocho salarial e a relação

entre a distribuição da renda e o crescimento do PIB; na seção 3, o artigo revisa a literatura acerca da autonomia operacional e perfil gerencial das empresas estatais; e na seção 4, são realizadas considerações finais.

2. Marglin e Bhaduri (1988) reformulam o modelo da curva *I-S* de Hicks (1937), definindo a distribuição funcional da renda como variável explicativa das flutuações da demanda efetiva.

1. O modelo de crescimento com baixos salários

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial até o fim dos anos 1980 a economia brasileira foi marcada pelo apogeu e declínio de um modelo de industrialização e crescimento marcado não só pelo protagonismo do Estado empreendedor, mas, também, pela sugestiva funcionalidade da distribuição da renda para o processo de acumulação e crescimento da demanda agregada.

De 1951 ao final da década de 1970, a economia brasileira apresentou um expressivo crescimento do PIB, com uma taxa média de 7,8% ao ano (HESTON, SUMMERS e ATEN, 2009). Entretanto, o modelo de desenvolvimento vigente não foi pródigo em distribuir a renda — mais do que isso, nos anos de crescimento mais acelerado, verificou-se um achatamento do rendimento dos trabalhadores.

Tal contexto de desigualdade suscitou o debate acerca de seus desdobramentos sobre a dinâmica de crescimento do país, com destaque para a oposição entre a tese estagnacionista de Furtado (1966) e o diagnóstico de crescimento com baixos salários de Tavares e Serra (1971). De acordo com a primeira proposição, o modelo vigente era insustentável, uma vez que a concentração de renda se poria como obstáculo ao desenvolvimento de uma base de consumo interno que permitisse à indústria e à agricultura auferir vitais ganhos de escala (FURTADO, 1961).

Por outro lado, Tavares e Serra (1971) entendem que a distribuição favorável ao capital foi componente imprescindível a um padrão de acumulação de capital dependente do autofinanciamento. Nessas condições, o desenvolvimento concomitante de um padrão de consumo compatível com altas rendas contribuiu para a sustentabilidade do modelo de crescimento. Seguindo essa linha, Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), baseados em Marglin e Bhaduri (1988), justificam seus resultados, que apontam para a vigência de um regime de demanda *profit-led* no Brasil entre 1951 e 1989.

No modelo de regimes de demanda de Marglin e Bhaduri (1988), um aumento exógeno da parcela dos salários na renda impacta diretamente os componentes da demanda agregada e o equilíbrio *I-S*.² Dada à hipótese kaleckiana de diferencial nas propensões a poupar de trabalhadores e capitalistas, a poupança privada é negativamente afetada pelo aumento da parcela dos salários na renda. Em mesmo sentido, espera-se que, *ceteris paribus*, o investimento seja desencorajado: aumento do custo unitário do trabalho, redução dos recursos internos à firma

e impacto negativo na taxa de lucro são justificativas para esse comportamento. Em linhas gerais, para Marglin e Bhaduri, a economia fechada apresenta um regime de demanda *profit-led* quando a sensibilidade do investimento à distribuição é maior do que a sensibilidade da poupança — neste caso o aumento da parcela dos salários provoca uma redução da demanda agregada.³

Na economia brasileira entre 1951 e 1989, era verificado esse diferencial de sensibilidade à distribuição entre os componentes da demanda agregada. Segundo Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), a inexistência de um mercado de crédito de longo prazo bem estruturado, em um contexto de alta inflação, tornou o investimento muito dependente do autofinanciamento, ou seja, muito sensível às variações na parcela dos lucros na renda. O padrão de autofinanciamento foi facilitado ainda por uma estrutura industrial oligopolizada e políticas de arrocho salarial, fatores que beneficiaram a retenção de lucros pelas empresas.

Por sua vez, o padrão de consumo de massa, que mimetizava o consumo em altas rendas, reduziu a sensibilidade da poupança à distribuição. O consumo conspícuo foi avalizado não só pela concentração de renda, mas também pela expansão do mercado de crédito ao consumidor, pelo aumento da massa de salários que acompanhou os períodos de expansão econômica e pela expansão dos rendimentos mistos (FEIJÓ, CÂMARA e CERQUEIRA, 2013).⁴ Em uma economia com baixo coeficiente de abertura, o diferencial nas sensibilidades do consumo e do investimento à distribuição fez vigorar um regime de demanda *profit-led*.

De acordo com Marglin e Bhaduri (1988), a trajetória de crescimento é sustentável quando o regime de acumulação, afetado pela distribuição e nível da renda, permite que o crescimento induzido pela demanda não seja tolhido por situações de sub ou superacumulação. A discussão da dinâmica de crescimento em Marglin e Bhaduri (1988) foge ao escopo do presente trabalho, contudo, nesse tocante destaca-se a contribuição de Naastepad (2006), cujo modelo de causação cumulativa endogeneiza a distribuição funcional ao admitir, além de um regime de demanda, um regime de produtividade.

Para Naastepad (2006), assumido o efeito *Kaldor-Verdoorn*, o crescimento, induzido pela demanda, impele o aumento da produtividade do trabalho.⁵ Este aumento, por sua vez, reduz a parcela dos salários na renda, dado o nível médio de salários. Sob o regime de demanda *profit-led*, tem-se um novo aumento da demanda agregada e, assim, cumpre-se um ciclo virtuoso de crescimento. Como pode ser visto na próxima seção, a economia brasileira, em crescimento com mudança estrutural (SERRA, 1982), pode ter se beneficiado de tal lógica circular.

Dessa forma, admitindo a proposição de um “modelo de crescimento com baixos salários”, é apresentada, a seguir, de forma conexa a evolução de duas variáveis-chave na determinação da distribuição de renda no período analisado: a política de compressão salarial e os ganhos de produtividade.

3. Bhaduri e Marglin (1990) preveem, também, que as exportações sejam negativamente afetadas pelo aumento exógeno da parcela dos salários. Uma vez que os preços são um *mark-up* dos custos do trabalho, a distribuição implicaria na redução da competitividade-preço das exportações, *ceteris paribus*. É possível admitir, ainda, como Amitrano (2013), que os gastos do governo não sejam diretamente impactados pela distribuição.

4. O aumento da massa de salários nos períodos de expansão econômica se justifica por um processo de assalariamento com a incorporação de mão de obra desempregada ou subempregada. Os aumentos da renda eram suficientes para garantir o aumento da massa concomitante à redução da participação dos salários na renda.

5. Naastepad (2006) considera, ainda, que no regime de produtividade o aumento da parcela salarial pode induzir o aumento da produtividade do trabalho devido à substituição de fatores, dado o aumento do custo do trabalho.

2. Política salarial, distribuição e os ciclos do crescimento

O Gráfico 1 mostra que a relação temporal entre a parcela salarial e a taxa de investimento que se observou na economia brasileira é compatível com a proposição de um modelo de crescimento com baixos salários e um regime de demanda *profit-led* induzido pelo investimento, como o exposto na seção anterior. É possível notar também como a combinação das trajetórias do salário real e da produtividade do trabalho (1B) explicam as flutuações observadas na distribuição funcional ao longo do tempo (1A). Nesse sentido, destaca-se o endurecimento das políticas de reajuste salarial e a elevação dos ganhos de produtividade nos períodos de crescimento mais acelerado: em um contexto de inflação latente e repressão ao poder de barganha de sindicatos, a parcela dos salários na renda era comprimida. Essa relação dinâmica é perpassada cronologicamente nos trechos a seguir.

Gráfico 1. Evolução da distribuição funcional da renda – 1951-1989
(base: 1951 = 100)



Nota: Parcela Salarial e Invest./PIB em média móvel de três períodos.
Fonte: Feijó, Câmara e Cerqueira (2013).

2.1 - Fim da era Dutra-Vargas e O Plano de Metas (1951-1961)

No período 1951-1961 a economia brasileira cresceu a uma taxa média de aproximadamente 8% ao ano (a.a.), particularmente no quinquênio 1957-1961, em que há uma redistribuição mais clara em favor do capital e a taxa média de crescimento ultrapassa os 9,1% a.a. O investimento cresceu respectivamente 5,9% e 9,1% a.a. nesses dois períodos.⁶ Colistete (2009) afirma que apesar das expectativas em contrário, com a eleição de Getúlio Vargas em 1950 os salários não aumentaram significativamente e, da mesma forma, não se verificaram aumentos significativos durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Como mostra o Gráfico 1, no período 1957-1961 o aprofundamento da redistribuição em favor de capitalistas se deve basicamente ao significativo aumento da produtividade do trabalho, em uma conjuntura em que “a inflação continuava cumprindo sua função ‘positiva’ [para os capitalistas] de transferência de renda entre salários e lucros devido à abundância de mão de obra e debilidade do poder sindical” (MEDEIROS, 1992, p. 288 [citando documento da CNI de 1958]).

Nesse período em que a produtividade do trabalho cresce mais rápido que o salário real (Gráfico 1) estava em vigor o Plano de Metas do presidente Kubitschek e a economia brasileira já demonstrava sinais de uma significativa mudança estrutural em curso (SERRA, 1982), o que explica o avanço da produtividade do trabalho sobre o salário real.⁷

2.2 - Vale do ciclo de crescimento e políticas estabilizadoras (1962-1967)

Entre 1962 e 1967 o Brasil encontrava-se no vale de um ciclo de investimentos, apresentando uma taxa média de crescimento do PIB de 5,7%. O investimento cresceu em média apenas 2,5% ao ano. Segundo Serra (1982), o vale cíclico estava relacionado com o vácuo de demanda - que acompanhou a conclusão do pacote de investimentos do Plano de Metas - e com os impactos contracionistas do Plano Trienal e do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O resultado dessa conjuntura foi uma elevação significativa da capacidade ociosa na economia, com o hiato do produto ultrapassando os 25% em 1967 (BACHA, 1980).

Os primeiros anos do período 1962-1967 caracterizaram-se pela instabilidade política — Serra (1982) identifica uma maior resistência dos sindicatos ao rebaixamento do salário real acompanhada de encurtamento dos prazos para reajustes do salário mínimo. O aumento do poder de barganha da classe trabalhadora ajuda a compreender a trajetória de aumento da parcela salarial que perdurou até 1967 (Gráfico 1), mesmo em um cenário de baixo crescimento, em que o custo de oportunidade do trabalho é elevado.⁸

A ascensão do governo autoritário em 1964 não interrompeu de imediato a trajetória de crescimento da parcela salarial. Com o novo governo, “as possibilidades de expressão e influência política dos trabalhadores foram bastante restringidas” (SERRA, 1992, p. 12), ademais foram adotadas políticas de arrocho salarial,

6. Dados de Heston, Summers e Aten (2009), que doravante será a fonte para as taxas de crescimento do produto e do investimento apresentadas sem referência no corpo do texto. As taxas de crescimento do investimento foram calculadas conforme metodologia apresentada em Feijó, Câmara e Cerqueira (2013).

7. De acordo com Ocampo (2003) o crescimento da produtividade está positivamente associado ao crescimento do produto devido a: *i*) ocorrência de economias dinâmicas de escala na indústria; com isso os choques de demanda aumentariam a produtividade do setor industrial e consequentemente a produtividade total da economia (Lei de Kaldor-Verdoorn); *ii*) variações no subemprego: aumentos da demanda causariam uma absorção de mão de obra pelos setores de maior produtividade que pagam salário mais alto que os setores menos produtivos; e *iii*) externalidades positivas, como economias de aglomeração e especialização.

8. Para uma discussão mais detalhada das razões para o aumento do custo de oportunidade do trabalho em contextos de crise vide Marglin (1990).

consonantes com o objetivo de controle inflacionário. Entretanto, em um contexto de fraca atividade econômica, o baixo crescimento da produtividade parece ter impactado mais significativamente o crescimento dos lucros do que dos salários, o que justifica o crescimento observado da parcela salarial.

Guardadas as considerações do caráter cíclico-estrutural do baixo crescimento na primeira metade dos anos 1960, ressalta-se aqui a evidência de que a redistribuição da renda em favor de trabalhadores esteve mais uma vez inversamente relacionada com os níveis de crescimento do PIB e do investimento.

2.3 - Retomada do crescimento: O Milagre Econômico (1968-1974)

No período do Milagre Econômico (1968-1974), a economia brasileira registrou suas maiores taxas históricas de crescimento do PIB e crescimento do investimento com médias de 10,5% e 20% ao ano, respectivamente.

Se no período 1962-1967 o baixo crescimento da produtividade contribuiu para a redução da parcela salarial mesmo com as políticas de arrocho salarial, durante o Milagre essa situação se modificou. Com a intensificação da repressão ao movimento sindical e a aceleração do ritmo de crescimento da produtividade, observou-se uma clara redistribuição em favor do capital.

O recrudescimento da inflação era uma das principais questões na pauta da política econômica durante os primeiros anos do regime militar. O plano inicial de estabilização, PAEG (1964-1966), foi eficaz em criar mecanismos que permitiram manter certa estabilidade de preços até o início dos anos 1970, em um cenário de franca recuperação econômica. Um importante legado do plano para os anos subsequentes foi a definição de uma regra de correção de salários que permitiu ao governo incentivar a atividade econômica mantendo sob controle a evolução dos níveis de salário.

Entre 1968 e 1974, a política econômica demonstrava um claro compromisso com o crescimento. Com o viés expansionista das políticas fiscal e monetária, o controle do custo da mão de obra foi o principal instrumento utilizado pelo governo na busca da estabilidade de preços. Nesse sentido, o Estado promoveu uma dura repressão política à organização sindical, eliminando o poder de barganha de trabalhadores e criando um ambiente institucional que permitiu expandir os limites socialmente suportáveis da redistribuição em favor dos lucros.^{9 10} Os ajustes salariais, que antes de 1964 eram negociados livremente, passaram a ser determinados por lei, e a regra de correção era claramente desfavorável aos trabalhadores (JORNADA, 1989).

Bacha (1980) apresenta a fórmula de correção dos salários que era composta por três componentes: *i*) uma compensação da inflação passada que reestabeleceria o salário real médio observado nos 24 meses anteriores; *ii*) uma antecipação da inflação futura que manteria o poder de compra do salário nos 12 meses subsequentes; e *iii*) um fator de ajuste da produtividade. Na prática, a inflação

9. Conforme Marglin e Bhaduri (1988), um dos limitadores à estratégia de crescimento via redistribuição em regimes de demanda *profit-led* é justamente a contestação social diante de um quadro de desigualdade.

10. Segundo Bacha (1980), líderes sindicais foram perseguidos, algumas centrais sindicais perderam o direito de existir e a Constituição de 1967 cerceou o direito de greve. De acordo com Colistete (2009), a repressão às organizações de trabalhadores iniciadas no governo Castelo Branco em 1964 foi mantida no governo Costa e Silva (mar. 1967 – ago. 1969), atingindo um nível inédito no governo Médici (out. 1969 – mar. 1974).

futura era subestimada nas estatísticas oficiais e a provisão para o aumento da produtividade era muito menor do que o crescimento observado do PIB *per capita*,¹¹ situação que comediou o crescimento do salário real, pressionando para baixo a parcela dos salários na renda.

A parcela salarial foi pressionada também pelo crescimento da produtividade do trabalho que acompanhou o novo ciclo de crescimento com mudança estrutural induzido pelos investimentos do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) (SERRA, 1982).

Em resumo, nesse período de rápido crescimento, a relação entre a distribuição e os ciclos da economia nacional não mudou: até meados os anos 1970 a redistribuição em favor dos lucros continuou sendo acompanhada de elevação da taxa de crescimento do produto e do investimento.

2.4 - Último plano desenvolvimentista e a “A Década Perdida” (1975-1989)

No período 1975-1989 a economia brasileira apresentou a taxa média de crescimento mais baixa das quatro décadas em estudo: 3,76% ao ano. Se considerado apenas o intervalo 1981-1989 essa taxa é pouco maior que 1,7% a.a. O investimento sofreu uma contração ainda maior, cresceu menos que 1% a.a. durante todo o período e entre 1981 e 1989 decresceu em média 2,5% a.a.¹²

No intervalo 1975-1980, em que a distribuição funcional da renda apresentava certa estabilidade em um baixo patamar de participação salarial (Gráfico 1), a taxa de crescimento do produto foi de 6,85% na média anual e o investimento cresceu em média 8,7%. Dada a relação entre distribuição e crescimento verificada até esse período, é sugestivo que a baixa parcela salarial tenha contribuído para o bom desempenho econômico nesse quinquênio.

Devem-se destacar também como indutores das satisfatórias taxas de crescimento a efetivação dos investimentos do I PND e os esforços do II PND, que podem ser entendidos não apenas como fatores de crescimento exógenos à relação entre distribuição e crescimento, uma vez que a execução dos planos e a redução da parcela salarial possivelmente se beneficiaram de uma espécie de mutualismo.

Os planos de desenvolvimento são importantes para explicar a baixa parcela salarial na renda, uma vez que as mudanças estruturais que proporcionaram desde o milagre econômico provavelmente levaram ao aumento da inclinação da curva de produtividade (Gráfico 1), que durante 1975-1980 ainda era bem superior ao salário real, achatado pelas políticas de arrocho. Por sua vez, a maior parcela dos lucros na renda facilitava o autofinanciamento do investimento, mantendo, assim, um círculo retroalimentador de crescimento do investimento e redistribuição em favor dos lucros.

O “desenvolvimentismo” teve seu marco final na década de 1980 com a reversão das condições que o fizeram lograr êxito nas décadas anteriores (FIORI, 1993). O país atravessou os anos seguintes com crescimento instável e inflação

11. Essa fórmula de correção foi “aprimorada” por decretos e decretos-lei. Contudo, na prática, nenhuma medida modificou drasticamente sua natureza.

12. Não se pode perder de vista a contribuição da reversão do ciclo de liquidez internacional para o fraco desempenho econômico do período. Cruz (1994) aponta o financiamento externo como importante fonte secundária de financiamento do investimento em composição ao autofinanciamento. Embora o foco no presente trabalho seja relação entre distribuição e crescimento, há de se tomar em conta a relação sinérgica entre os ciclos de liquidez internacional e o crescimento em economias periféricas (STUDART, 1995; RESENDE e AMADO, 2007).

persistente. Nesse período de baixas taxas de crescimento, a redistribuição funcional da renda se dá paulatinamente em favor dos salários. As políticas salariais que acompanharam as modificações no âmbito político, social e econômico ajudam a compreender esse quadro.

Em um cenário de demanda aquecida, a economia brasileira já não apresentava os níveis de capacidade ociosa de anos anteriores e em 1974 o hiato do produto era insignificante. A inflação recrudescia mesmo antes do choque global de custos do petróleo daquele ano, e a mão de obra se tornou aparentemente escassa nos principais centros urbanos do país (BACHA, 1980). Paralelamente, as pressões da classe trabalhadora eram maiores depois do longo período de distribuição desfavorável. Assim, as políticas salariais que se seguiram à crise refletiram a difícil conciliação entre o aumento do poder de barganha dos trabalhadores e a tentativa de contenção dos custos do trabalho.

Ainda em 1974 o governo Geisel estabeleceu novas regras de correção de salários para reduzir o descasamento entre o valor ajustado e a taxa de inflação observada — o período de cálculo da taxa média referencial foi reduzido de 24 para os 12 meses passados. Além disso, foi criado o “fator de ajustamento salarial” a fim de compensar os trabalhadores pelas subestimativas de inflação dos anos anteriores (COLISTETE, 2009).

Em 1979 o prazo para o reajuste legal de salários ficou ainda menor. Conforme Camargo (1980): *i*) o prazo de reajuste passou de 12 a seis meses e a referência passou a ser o pico e não mais a média salarial; *ii*) o componente de reajuste em função da expectativa de inflação futura foi eliminado; *iii*) o empregador passou a ser multado no valor do salário do trabalhador demitido mais o aviso prévio, a fim de reduzir a rotatividade da mão de obra nos períodos que antecedessem os reajustes;¹³ *iv*) foram introduzidos reajustes diferenciados conforme faixas de rendimentos (o reajuste era menor para salários maiores); e *v*) o fator de correção correspondente a variações na produtividade passou a ser um índice setorial e não mais comum a toda a economia.

Moraes (1983) propôs que essa nova política salarial estava, à época, redistribuindo a renda em favor de salários e, assim como Camargo (1980), previu que esse resultado haveria de continuar, e de fato foi o que ocorreu (Gráfico 1), porém na vigência de novas políticas salariais. Cabe notar, contudo, que a redistribuição em favor dos trabalhadores se deveu menos à manutenção do crescimento do salário real do que a redução da produtividade do trabalho. De fato, houve redução do salário real entre 1980 e 1983, compensada pela inflexão na curva de produtividade (Gráfico 1), relacionada ao baixo crescimento pós 1980 e à incapacidade do país em encontrar um novo modelo de crescimento (FIORI, 1993).

Na segunda metade dos anos 1980 observou-se uma recuperação dos níveis de salário real. De acordo com Fiori (1993), dois pontos devem ser destacados a esse respeito: *i*) com a abertura política, o movimento sindical estava

13. Segundo Medeiros (1992), a alta rotatividade da mão de obra foi um dos principais instrumentos utilizados pelo empresariado, principalmente após os anos 1970, para conter o crescimento dos custos do trabalho.

se reorganizando (constituíram-se três grandes centrais sindicais nacionais); e *ii*) as políticas salariais e a inflação entram em um ciclo retroalimentador graças a mecanismos indexadores.¹⁴

O controle da inflação alta e persistente que acompanhou toda trajetória de crescimento do país até então volta a ser, na década de 1980, um dos principais alvos da política econômica brasileira. O governo acenava com novos arrochos salariais para cumprir com exigências do FMI (JORNADA, 1989). Entretanto, em uma conjuntura de fortalecimento da organização sindical, a implementação de tais políticas encontrou maior resistência por parte da classe trabalhadora.

Em 1983 uma profusão de decretos-leis imprimiu novos critérios de arrocho aos salários, mas a reação popular, inclusive via Congresso Nacional, freou o aprofundamento do arrocho (JORNADA, 1989). Em 1984, a nova lei salarial comparada àquela de 1979 mostrou o avanço obtido pelo movimento sindical: maior liberdade de negociação e outros pontos de repressão foram flexibilizados. E com a abertura política, em 1985, o poder de barganha dos sindicatos ficou ainda maior (*ibid*, 1989). Redução dos períodos de reajuste e criação de um gatilho salarial foram propostas assimiladas nos planos de estabilização na última metade da década de 1980 (Quadro 1). Nesse cenário as tentativas de “confisco salarial” empreendidas até o fim da década de 1980 obtiveram êxito apenas moderado. O Gráfico 1 mostra que houve redução da inclinação da curva de salário real, mas a variável continuou crescendo.

O Quadro 1 resume os principais pontos das políticas salariais da última metade dos anos 1980.

Quadro 1. Planos econômicos e políticas salariais

Período (Plano)	
mar-jun. 1986 (Cruzado)	jun. 1986 - dez. 1988 (Bresser)
Imediatamente após a mudança da moeda: reajuste dos seis meses anteriores pela média e não pelo pico da inflação; abono de 8%.	Congelamento (90 dias): preços, salários, aluguéis e tarifas.
“Gatilho” salarial: 20% inflação acumulada; resíduo inflacionário incorporado no próximo acionamento do gatilho.	Fim do gatilho salarial.
Reajustes anuais: 60% IPC acumulado (40% livre negociação).	Reajuste pela “URP”: URP = média do IPC dos três meses anteriores; reajuste no 10. mês do trimestre subsequente.
Criação do Seguro Desemprego.	Sindicatos conseguiram ajustes superiores à inflação acumulada.
Período (Plano)	
fev-jun. 1989 (Verão)	jul. 1989
Extinção da URP.	Volta dos ajustes em cascata (como em 1979).
Congelamento: salários; preços e câmbio.	Volta do gatilho: acionado com inflação de 5% ao mês.
Cinco meses sem política salarial.	Cláusulas que garantem o poder de barganha dos sindicatos.

Fonte: Organizado a partir de Jornada (1989) e Modiano (1990).

14. Dados do Banco Mundial (WORLD BANK, 2013) mostram, ainda, que houve redução da taxa de desemprego ao longo da década de 1980, fator que pode ter contribuído para o aumento do poder de barganha dos trabalhadores, em um contexto de maior liberdade de organização de classe e necessidade de legitimação do modelo democrático.

Em um cenário de desaceleração econômica com retração do investimento, a evolução da produtividade do trabalho somou-se à ineficácia de políticas de arrocho salarial frustradas para explicar a tendência de alta da parcela dos salários na renda nacional. Deste modo, mais uma vez se verificou na economia brasileira que o aumento da parcela salarial esteve temporalmente acompanhado de baixo crescimento do PIB e, principalmente, baixo crescimento do investimento.

Após analisar os ciclos do crescimento no período que precede o alinhamento da política econômica brasileira às diretrizes do Consenso de Washington, é lícito concluir que duas características de planejamento econômico do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1980 foram essenciais para a emergência e sucesso do modelo de crescimento com baixos salários: *i*) a recorrente opressão à classe trabalhadora, instrumentalizada por arrochos salariais, que contribuíam para a redução da parcela salarial na renda; e *ii*) a vigência de grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural, promotores do aumento da produtividade média e, portanto, redutores da parcela dos salários na renda. Nestas circunstâncias, o Estado cumpria, na prática, papel distributivo compatível com a promoção do crescimento, sob um regime de demanda induzido por lucros.

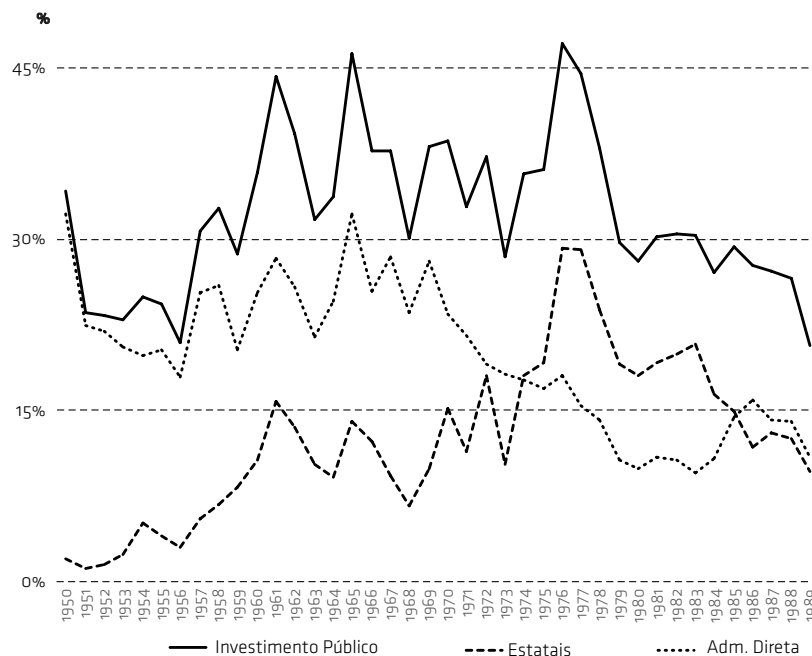
A próxima seção discute o perfil do investimento das empresas estatais brasileiras durante o período dos planos desenvolvimentistas. O comportamento esperado deste componente do investimento agregado diante das flutuações na distribuição funcional pode ser entendido como mais uma importante razão para a vigência do regime de demanda *profit-led* na economia brasileira em 1951-1989.

3. O perfil do Estado empreendedor: autonomia e intervenção nas estatais

A atuação empresarial estatal foi característica marcante da estratégia brasileira de crescimento dos anos 1950 à década de 1980. De acordo com Bertola e Ocampo (2011), nesse período o processo de industrialização foi dirigido pelo Estado, agente fundamental para o sucesso da estratégia de crescimento, subsidiando e direcionando o investimento privado, ou atuando diretamente em setores complementares e estratégicos para o desenvolvimento.

O Gráfico 2 apresenta a evolução da participação do investimento público (estatais e administração pública) no investimento agregado.

Gráfico 2. Participação (%) do investimento público no investimento total



Nota: O investimento das estatais inclui apenas as empresas sob controle do governo federal.
Fonte: Organização própria a partir de dados de Feijó, Câmara e Cerqueira (2013).

A partir da segunda metade da década de 1950, quando grandes empresas estatais começaram a operar (CVRD, Petrobras, CSN,...), o investimento público salta a um patamar de mais de 30% de participação no investimento agregado, atingindo uma média de aproximadamente 37% entre 1958 e 1978. Esta evolução foi acompanhada de um processo de recomposição em que se verificou o aumento da participação do investimento das empresas estatais em detrimento do investimento da administração direta.

Já em meados da década de 1970 o investimento público era composto majoritariamente pela fatia das empresas estatais. Essa configuração só se reverteu na segunda metade da década de 1980 com o agravamento da crise financeira daquelas empresas, cuja trajetória do investimento já entrara em declínio em fins da década de 1970 (Gráfico 2).

Em vista da relevância das estatais, é premente compreender como a distribuição funcional da renda afetou a decisão de investimento dessas empresas. De acordo com a análise de Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), é possível admitir que o investimento das estatais respondia aos aumentos na parcela dos salários de forma, pelo menos, tão sensível quanto as empresas privadas. Trebat (1980) oferece sólidos argumentos relativos às formas de gerenciamento

e financiamento das estatais que corroboram tal ponto de vista, pelo menos no período anterior à crise dos anos 1980.

Examinando dados operacionais de grandes empresas estatais em diversos setores da economia, Trebat (1980) conclui que essas empresas apresentavam significativa autonomia operacional em relação à administração pública e o seu desempenho era determinado principalmente pelas condições de mercado.

A liberdade operacional das estatais foi favorecida pelo acentuado declínio no poder e influência dos órgãos públicos de supervisão que não acompanharam o ritmo de crescimento das empresas.¹⁵

As empresas estatais brasileiras estão relativamente livres de controles externos formais, (...), no caso de muitas delas, os lucros e capacidade de recorrer a mercados de capitais estrangeiros, para fins de financiamento, reduziram de modo geral a dependência financeira em relação ao Governo, (...), as “disciplinas de mercado”, à semelhança das impostas aos administradores do setor privado, desempenham o papel de combater comportamentos oportunistas, incluindo pressão para apresentar lucros e submeter-se às disciplinas do mercado de capitais. (TREBAT, 1980, p. 819)

Assim como as empresas privadas, as estatais se financiavam em grande extensão com recursos internos e a maior parte dos empréstimos de capital era tomada junto a agências públicas internacionais e ao mercado financeiro internacional: “a impressão que se tem é que as empresas estatais no Brasil não têm sido clientes das finanças públicas” (TREBAT, 1980, p. 842).

Trebat (1980) recusa também duas outras possíveis formas de ingerência do governo sobre as estatais brasileiras: o uso dessas empresas como instrumento de alavancagem do emprego e a sua utilização como instrumento de controle inflacionário.

Para o autor, as estatais absorveram mão de obra em um ritmo mais lento que as empresas privadas e utilizaram uma menor proporção desse fator:

As estatais brasileiras (...) não perseguiram o objetivo social de criação de emprego. Na maior parte, esses benefícios sociais receberam uma prioridade mais baixa do que o objetivo estritamente econômico de uma operação industrial eficientemente dirigida. (TREBAT, 1980, p. 827)

A utilização das estatais como aparelho de combate à inflação também é descartada. Historicamente, os preços das estatais foram ajustados, no mínimo, no mesmo ritmo do setor privado, superando, em períodos específicos, o aumento observado no restante da economia.¹⁶ Trebat (1980) atesta que quando o Estado impôs controles de preços, estes incidiram de forma similar sobre as empresas privadas e estatais.

15. A pesquisa de Trebat não se estende ao período posterior à criação, em 1979, da Secretaria Especial para Controle das Estatais (SEST), órgão regulador da atividade das estatais. Adiante será visto que o órgão exerceu significativa ingerência sobre a operação daquelas empresas.

16. Trebat (1980) aponta três períodos distintos de reajustes de preços: *i*) de 1965 a 1966 houve o que se chamou “inflação corretiva”, na qual os preços praticados pelas estatais elevaram-se significativamente acima do setor privado; *ii*) de 1967 a 1969, os preços das estatais subiram na mesma proporção que os preços das empresas privadas; e *iii*) de 1970 a 1976, novamente os preços das estatais apresentaram significativa alta relativa.

A autonomia das estatais verificada por Trebat (1980) é referente, contudo, ao período que precede os últimos anos da década de 1970. A criação da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), órgão controlador daquelas empresas, pode ser entendida como o marco institucional do fim de um período de autonomia operacional ordenado pelas condições de mercado.

De 1964 até meados dos anos 1970, o controle de preços e tarifas praticados pelas estatais permitiu uma remuneração adequada à recomposição de seus custos; entretanto, isto não mais aconteceria após aquele período (VIEIRA, 1989).

Durante a segunda metade da década de 1970, com o recrudescimento do processo inflacionário, observou-se novamente um período de reajuste de preços e tarifas a taxas significativamente inferiores à da inflação. (WERNECK, 1986a, p. 44)

Esse novo quadro comprometeu a capacidade de autofinanciamento das estatais e foi uma das razões para o aprofundamento do uso de fontes internacionais de financiamento, no que pode ser entendido como a parcela que coube às empresas estatais no processo de estatização da dívida.¹⁷ Esse aprofundamento do endividamento por fontes externas pôs as estatais em posição de fragilidade financeira, quando da reversão do quadro de liquidez internacional pós-choques do petróleo (WERNECK, 1986b).

Buscando sanear financeiramente o setor público descentralizado e alinhar seu comportamento aos objetivos de estabilização macroeconômica foi criada a SEST. O órgão agia de forma indiscriminada, impondo limites orçamentários, não importando a natureza e destino de receitas e despesas, impondo metas de dispêndio global que não tomavam em conta o consumo intermediário de bens de produção estatal e desconsiderando uma adequada segregação de objetivos, de acordo com a natureza das entidades (WERNECK, 1986b; VIEIRA, 1989) — “interferindo ineficientemente com a necessária autonomia que deve ter a direção destas empresas [estatais]” (WERNECK, 1986b, p. 385).

Não obstante, é preciso observar que nesse período de ingerência governamental sobre a operação das estatais e, portanto, afastamento da “lógica de mercado”, o investimento daquelas empresas já entrara em trajetória de franco declínio. No período em que a participação do investimento das estatais alcançou seus maiores patamares no investimento agregado é admissível supor, fundamentando-se na evidência exposta por Trebat (1980), a submissão operacional das estatais às condições de mercado.

Em outras palavras, é possível admitir que o investimento das estatais, quando foi de grande representatividade, esteve submetido a uma relação com a parcela dos lucros na renda similar à proposta por Marglin e Bhaduri (1988) para as empresas privadas. Ou seja, na ausência de ingerência do governo, as empresas estatais reduziriam seu gasto em investimento frente a

17. As estatais, com grande credibilidade no mercado financeiro internacional, foram utilizadas como mecanismo de captação de recursos internacionais durante o II PND. O uso de preços e tarifas como instrumento de controle inflacionário, a necessidade de ingresso de divisas diante de um balanço de pagamentos estruturalmente desequilibrado, e o diagnóstico de hiato de recursos reais, entre outras razões, justificariam o endividamento externo das estatais, como parte da estratégia de reajustamento estrutural adotada pelo governo (SERRA, 1982; WERNECK, 1986b; VIEIRA, 1989).

uma perspectiva de redução da taxa de lucro ou uma redução dos recursos internos à firma (equivalente à parcela dos lucros na renda). Tal especificidade foi mais uma importante característica da economia brasileira a contribuir para a manutenção do modelo de crescimento com baixos salários, ao tornar a demanda agregada mais sensível à distribuição da renda.

Considerações finais

O período que se estende da década de 1950 aos anos 1980 foi marcado, no Brasil, pelo apogeu e declínio dos grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural. Esse mesmo período foi reconhecido também por conciliar anos de rápido crescimento com aprofundamento da desigualdade na distribuição da renda. O quadro de compressão de salários nos anos de maior crescimento pode ser entendido, na verdade, como a expressão de um modelo de crescimento via redistribuição, em que o crescimento da demanda se beneficiava da redistribuição desfavorável à classe trabalhadora — um modelo de crescimento com baixos salários, como definido por Tavares e Serra (1971).

Foi demonstrado no presente trabalho que nos anos de maior crescimento econômico as políticas de arrocho salarial e os ganhos de produtividade se combinaram proporcionando uma redistribuição favorável aos lucros. Um contexto que sugere cumulatividade causal se for admitido, como propõe Feijó, Câmara e Cerqueira (2013), que a economia brasileira à época apresentava um regime de demanda *profit-led*. Desta forma, é possível concluir pela importância, não só das políticas desfavoráveis à classe trabalhadora, mas também dos grandes planos de desenvolvimento com mudança estrutural (promotores de ganhos de produtividade) como condicionantes do sucesso do modelo de crescimento com distribuição.

O trabalho recobrou, ainda, outro importante fator para o sucesso do modelo de crescimento com redistribuição: a autonomia operacional das empresas estatais no período em que o investimento destas empresas apresentava significativa participação no investimento agregado. Admitir que as estatais estiveram sujeitas às condições de mercado e apresentavam perfil gerencial similares às empresas privadas, implica, sob o *framework* teórico de Marglin e Bhaduri (1988), assumir que a decisão de investimento dessas empresas era negativamente afetada pelo aumento da parcela de salários na renda. Portanto, a sensibilidade do investimento de estatais à distribuição pode ser entendido como fator adicional na determinação do perfil *profit-led* do regime de demanda da economia brasileira em 1951-1989.

§

Referências bibliográficas

- AMITRANO, C. R. Regime de crescimento, restrição externa e financeirização: uma proposta de conciliação. In: *Economia e Sociedade*, vol. 22, n. 2 (48), p. 285-316, ago. 2013.
- BACHA, E. Selected issues in post-1964 Brazilian economic growth. In: TAYLOR, L. et al. *Models of growth and distribution for Brazil: A World Bank Research Publication*. Oxford University Press, 1980. Cap. 2, p. 17-48.
- BACHA, E.; TAYLOR, L. Brazilian income distribution in 1960's. "Facts", Model Results, and the controversy. In: TAYLOR, L. et al. *Models of growth and distribution for Brazil: A World Bank Research Publication*. Oxford University Press, 1980. Cap. 10, p. 296-342.
- BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J. A. *Desarrollo, vicienes y desigualdad: una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madri: SEGIB, 2010.
- BHADURI, A.; MARGLIN, S. A. Unemployment and the real wage: the economic basis for contesting political ideologies. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 14, p. 375-393, dez. 1990.
- CAMARGO, J. M. A nova política salarial, distribuição de rendas e inflação. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 3, p. 971-1000, dez. 1980.
- COLISTETE, R. P. Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978. In: *Revista de Economia Política*, vol. 29, n. 4, p. 386-405, out-dez. 2009.
- CRUZ, P. R. D. C. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra. In: *Economia e Sociedade*, n. 3, p. 65-80, dez. 1994.
- FEIJÓ, C.; CÂMARA, F. F.; CERQUEIRA, L. F. Distribuição e crescimento em uma economia fechada e com alta inflação: o caso brasileiro do pós II Guerra. In: Encontro Nacional de Economia, 41., 2013, Foz do Iguaçu. *Anais Eletrônicos...*. Niterói: ANPEC, 2013. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i2-659188f1191541204c4291772a0c4728.doc>. Acessado em: 01 jun. de 2015. [p.19]
- FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *(Des)Ajuste global e modernização conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. Cap. 3, p. 127-193.
- FURTADO, C. Desarrollo y estancamiento en América Latina (Enfoque estructuralista). In: *Desarrollo Económico*, vol. 6, n. 22/23, p. 191-225, jul-dec. 1966.
- HESTON, A.; SUMMERS, R.; ATEN, B. *Penn World Table Version 6.3*. Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania, August 2009. Disponível em: < https://pwt.sas.upenn.edu > Acesso em: 12/12/2012.
- HICKS, J. R. Mr. Keynes and the classics: a suggested interpretation. In: *Econometrica*. vol. 5, n. 2, p. 147-159, abr. 1937.
- JORNADA, M. I. H. A política salarial: uma visão panorâmica da legislação. In: *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 17, n. 2, p. 65-78, 1989.
- MARGLIN, S. A. Lessons of the golden age of capitalism. In: *Research for action*. World Institute for Development Economics Research, United Nations University, 1990. Disponível em: < http://www.rrojasdatabank.info/goldenageless.pdf > Acesso em: 14/01/2013.
- _____.; BHADURI, A. *Profit squeeze and keynesian theory*. Working Paper de World Institute for Development Economics Research, United Nations University, n. 39, abr. 1988.
- MEDEIROS, C. *Padrões de instituições e ajuste estrutural: um estudo comparativo dos regimes salariais em capitalismo tardios*. 1992. 640 f. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-graduação, do Instituto de Economia – Unicamp, São Paulo, 1992.
- MODIANO, E. A ópera dos três cruzados. In: ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso: Cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. Cap. 13, p. 347-386.
- MORAES, R. C. A nova política salarial: alguns efeitos esperados e observados. In: *Análise Econômica*, vol. 1, n. 1, p. 1-22, 1983.
- NAASTEPAD, C. W. M. Technology, demand and distribution: a cumulative growth model with an application to the Dutch productivity growth slowdown. In: *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, n. 3, p. 403-434, mai. 2006.
- OCAMPO, J. A. Structural dynamics and economic growth in developing countries. In: OCAMPO, J. A. (Edit). *Beyond reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- RESENDE, M. F. C.; AMADO, A. M. Liquidez internacional e ciclo reflexo: algumas observações para a América Latina. In: *Revista de Economia Política*, vol. 27, n. 1 (105), p. 41-59, jan-mar. 2007.
- SERRA, J. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: *Revista de Economia Política*, vol. 2, n. 6, p. 5-45, abr-jun. 1982.
- STUDART, R. *Investment finance in economic development*. Londres: Routledge, 1995.
- TAVARES, M. C.; SERRA, J. Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente. In: *El Trimestre Económico*, vol. 38, n. 152(4), out-dez. 1971.
- TREBAT, T. J. Uma avaliação do desempenho econômico de grandes empresas estatais no Brasil: 1965/75. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 10, n. 3, p. 813-850, dez. 1980.
- VIEIRA, J. B. Tarifas públicas e o financiamento das empresas estatais. In: *Indicadores Econômicos FEE*, vol. 17, n. 13, p. 85-92, 1989.
- WERNECK, L. F. R. Empresas estatais, controle de preços e contenção de importações. In: *Revista Brasileira de Economia*, vol. 40, n. 1, p. 37-62, jan-mar. 1986.
- _____. A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais e o orçamento de dispêndios globais da SEST. In: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 16, n. 2, p. 381-412, ago. 1986.
- WORLD BANK. *World Development Indicators*. Disponível em: < http://www.worldbank.org/>. Acesso em: 03/2013.

Recebido em 10/06/2015

e aceito em 17/07/2015

Elen de Paula Bueno ¹ |
Victor Arruda Pereira de Oliveira ² |

A política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios

RESUMO

A integração da infraestrutura física regional constitui um dos temas mais importantes da agenda da política externa brasileira desde o final do governo FHC, tendo sido priorizada e desenvolvida durante o governo Lula. O objetivo do presente artigo consiste na análise literária das respectivas agendas da política externa no apagar do século XX para o século XXI, analisando as mudanças de um regionalismo aberto para o denominado regionalismo pós-liberal ou estrutural, bem como oferecer um panorama dos principais projetos em matéria de infraestrutura do continente sul-americano e seus impactos para o Brasil, a agenda e a execução das obras realizadas e as principais fontes de financiamento, bem como os planos e os desafios do atual Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

Palavras-chave

Política externa brasileira. Integração regional. IIRSA. Unasul. Cosiplan.

ABSTRACT

The integration of the physical regional infrastructure has been one of the most important issues on the agenda of Brazilian foreign policy ever since the end of the Fernando Henrique Cardoso administration, and was considered a priority and developed during the Lula administration. The aim of this paper is to carry out a literary analysis of the respective agendas of foreign policy at the end of the twentieth century through to the beginning of the twenty-first century, showing the changes that took place, shifting from an open regionalism to a so-called post-liberal regionalism or structural regionalism. It also provides an overview of the main projects, in terms of infrastructure, projected for the South American continent and their impact on Brazil, the agenda and infrastructure works carried out, the main sources of funding for these projects, as well as the plans and the challenges of the current South American Infrastructure and Planning Council (Cosiplan).

Keywords

Brazilian foreign policy; Regional integration; IIRSA; Unasul; Cosiplan.

1. Advogada. Doutoranda em direito internacional pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP). É graduada em direito e em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Pesquisadora do Grupo de História do Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

2. Advogado. Mestrando em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC) e em direito internacional pela USP. Graduado em direito pela USP e pesquisador do Grupo de História do Direito Internacional da Faculdade de Direito da mesma instituição.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a atuação da Política Externa Brasileira (PEB) no que se refere à integração da infraestrutura física regional sul-americana, partindo da contextualização da Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos e do lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ocorrida em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Adicionalmente, focaremos na passagem do denominado regionalismo aberto para o chamado regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, que passou a dominar o cenário da integração regional a partir da primeira década do século XXI, com a criação da União de Nações Sul-Americana (Unasul) e de seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

Com efeito, abordaremos em linhas gerais os grandes projetos de infraestrutura mapeados e realizados na América do Sul, bem como o papel do Estado em promover obras de infraestrutura, facilitando a integração física regional. Entretanto, além do breve mapeamento analítico e histórico, buscando auferir a evolução da importância da IIRSA e do Cosiplan na política externa brasileira, buscar-se-á prioritariamente identificar e fazer um balanço da literatura existente sobre a integração da infraestrutura física no contexto sul-americano. Assim, tentaremos identificar quais são as diversas abordagens que a literatura fornece para o papel da PEB na integração da infraestrutura física regional.

Igualmente, buscar-se-á trabalhar a questão do regionalismo e sua relação com o conceito de desenvolvimento, tendo em vista que desde o início do século XX a política externa brasileira é colocada a serviço do desenvolvimento nacional, debatendo se hodiernamente a integração da infraestrutura seria uma nova estratégia de desenvolvimento da PEB. Desta forma, ganha importância a discussão da passagem do denominado regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, caracterizando o papel primordial do setor público como fomentador da criação da infraestrutura regional, bem como as parcerias do Estado com grupos empresariais, tanto na realização de obras infraestruturais, como nos benefícios e ganhos econômicos possibilitados pelo aumento da integração.

Para tanto, partiremos da constatação de que foi criada uma ordem regional sul-americana na primeira década do século XXI que contrasta com a visão liberal e linear da política internacional vigente nos anos 1990, pautada na lógica da globalização e da normatização crescentes, com o internacional

transbordando para áreas cada vez maiores e conseqüentemente diminuindo a atuação pública dos Estados, privilegiando uma noção de governança global. Ao contrário, tentaremos demonstrar como voltou a ganhar força de forma expressiva — desde a realização da Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos, convocada em agosto de 2000 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso — o papel do Estado brasileiro como condutor e promotor do desenvolvimento nacional, utilizando a política externa para tal objetivo, havendo um claro nexos entre o contexto doméstico e o contexto internacional no que se refere ao desafio de integrar a infraestrutura regional sul-americana.

1. A integração sul-americana em dois momentos: a passagem do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal ou estrutural

Os processos de integração na América do Sul podem ser compreendidos à luz de duas principais fases delineadas ao longo do século XX: o denominado velho regionalismo e o regionalismo aberto. Em ambas as fases, a busca de um espaço sul-americano integrado teve como característica precípua a reunião de particularidades ligadas à geografia, à cultura e aos aspectos econômicos e sociais da região. A distinção das respectivas fases repousa na orientação de políticas econômicas adotadas pelos Estados e na formulação de políticas externas em consonância com os objetivos políticos e econômicos internos, além das influências exógenas, sempre marcadas pela crescente abertura ao comércio multilateral.

Grosso modo, pode-se considerar que o prisma essencialmente liberal e econômico norteou os processos de integração na região durante quase todo o século XX. Embora seja possível contemplar os traços peculiares do desenvolvimentismo e do neoliberalismo nas duas principais fases desse período, a preocupação econômica, seja com forte ou mitigada presença estatal, foi preponderante tanto na formulação das agendas políticas dos Estados, como no âmbito das teorias econômicas e de integração regional.

A experiência europeia no mesmo século e as novas formulações teóricas demonstraram a complexidade do fenômeno da integração, cujos interesses envolvidos indubitavelmente ultrapassam os aspectos meramente econômicos. Com efeito, a integração pode ser compreendida como um fenômeno multifacetado, complexo quanto à variedade de temas e dinâmico em termos de introdução de novos temas (CELLI, 2006). Neste diapasão, a teoria neofuncionalista das relações internacionais ganhou forças dentro da experiência do processo de integração europeu e contou com a contribuição de Haas, teórico que pincelou a relevância das instituições na formação de comunidades entre Estados. O efeito *spillover*, formulado pelo teórico, afirma que a integração

de determinada função contribui para a integração de outras funções, o que cria a necessidade de instituições e legislações comuns (SARFATI, 2005). Em outras palavras, torna-se fundamental para a própria integração econômica, o desenvolvimento de instituições políticas, além de outras formas de cooperação capazes de aprimorar a integração regional.

Diferentemente do regionalismo europeu, o qual seguiu características próprias na segunda metade do século precedente, a integração regional na América do Sul contou com um novo cenário na transição dos séculos. O denominado regionalismo aberto, marcado pela crescente interdependência e sob a ótica da liberalização da economia internacional e das ideias neoliberais, mostrou seus primeiros sinais de enfraquecimento diante de economias fragilizadas e altamente dependentes das formulações da política externa norte-americana.

Desde o Congresso Anfictiônico do Panamá, realizado em 1826, as tentativas de aproximação entre os países da América do Sul sempre tiveram, além das semelhanças históricas e culturais, a presença de uma característica comum: a busca pela autonomia e a resistência a quaisquer pretensões hegemônicas na região. O fator autonomia versus dependência econômica não pode ser olvidado em termos de integração na América do Sul, frequentemente vinculada à agenda da política externa dos Estados Unidos. A Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington entre outubro de 1889 e abril de 1890, pode ser compreendida como uma fase inicial na formação de um sistema interamericano segundo os desígnios da potência hegemônica.

Desde então, e de forma aparentemente contraditória, tornou-se comum a vinculação de interesses nacionais aos moldes norte-americanos, com maiores resistências por parte de determinados governos, mormente a maior parte dos governos brasileiros que, com as breves exceções dos governos Dutra, Castelo Branco e início do governo Collor de Mello, se negaram ao alinhamento. Inicialmente apenas presente na política externa brasileira, a posterior resistência à formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) por parte dos demais países sul-americanos no século subsequente veio de encontro ao tradicional dilema acima mencionado.

Com efeito, as transformações no cenário geopolítico na passagem do século XX para o século XXI, culminando com os impasses nas negociações multilaterais, na atenção prioritária da política externa norte-americana ao Oriente Médio, o fracasso da Alca, a ascensão dos governos de esquerda na América Latina e a “Diplomacia Moderada” formulada pelo Brasil, contribuíram para o advento de uma nova fase no âmbito dos processos de integração na América do Sul. Trata-se do regionalismo pós-liberal,³ ou também denominado regionalismo estrutural,⁴ o qual ampliou a agenda de formulações políticas em termos de integração, incluindo novos temas como infraestrutura,

3. Termo utilizado por vários autores, entre eles: MOTTA VEIGA, Pedro da; RIOS, Sandra P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Série Comércio Internacional, n. 82, 2007. Santiago de Chile: Cepal. Disponível em: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1]. Acesso em: 07/02/2015.

4. Termo empregado por vários autores e utilizado por COUTINHO, M. V.; LIMA, M. R. S. de. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 123-127.

energia, meio ambiente, segurança, educação, entre outros. Como bem expõe Lima (2013), a própria mudança nas prioridades estratégicas dos Estados Unidos nos últimos anos, passando a priorizar a Ásia-Pacífico, a Europa e o Oriente Médio, além das mudanças profundas ocorridas na América do Sul, fortaleceu o afastamento relativo entre a parte norte e a sul do hemisfério. Em tal conjuntura, ampliaram-se as possibilidades de exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e mesmo algumas de natureza claramente anti-hegemônicas.⁵

A União Sul-Americana de Nações (Unasul), que pode ser compreendida como um projeto diplomático brasileiro,⁶ nasceu no âmbito do regionalismo pós-liberal e denota a relevância da perspectiva política como suporte ao próprio desenvolvimento da integração econômica. Um dos principais temas essenciais para propiciar a integração econômica diz respeito à integração física e à premente necessidade de melhorias no setor de infraestrutura para o desenvolvimento regional.

2. A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana na agenda da política externa brasileira

A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) teve sua fase embrionária na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Celebrada no contexto das comemorações dos 500 anos do Descobrimento do Brasil, essa reunião reiterou o espírito de busca por uma agenda comum na região. Observadas a evolução da estabilidade política e o crescimento econômico regional, os chefes de Estados reunidos reconheceram a necessidade de ampliação dos temas pertinentes ao aprofundamento das relações de cooperação com foco no fortalecimento da democracia e na infraestrutura de integração.⁷ Como bem recorda Karen dos Santos Honório (2013), ressaltando o papel-chave desempenhado pelo Brasil no lançamento da iniciativa de integrar a infraestrutura regional, a IIRSA também pode ser compreendida como consequência da metodologia de planejamento da infraestrutura do governo brasileiro no final dos anos 1990 para a região:

A necessidade de um planejamento sistemático da infraestrutura regional encontra suas raízes no modelo adotado pelo Ministério de Planejamento para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), 1996-1999/2000-2003, baseados nos cinturões de desenvolvimento, renomeados eixos de integração e desenvolvimento pelo governo, pensados por Eliézer Batista da Silva. (HONÓRIO, 2013, p. 170)

5. LIMA, M. R. S. *Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*. Lua Nova, n. 90, 2013, p. 167-201.

6. Diversos autores consideram a criação da Unasul como um projeto da diplomacia brasileira para a América do Sul. Entre outros, destacam tal aspecto Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo, ao considerarem que “(...) a Unasul não exerce apenas o papel de mediador entre interesses brasileiros e objetivos globais da política exterior. O polo de poder recém-criado, o ente América do Sul, ao adquirir operacionalidade, realiza diretamente interesses brasileiros.” (CERVO; BUENO, 2012, p. 551). De igual forma, Leandro Freitas Couto (2010), em seu artigo *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*, publicado na Revista Civitas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), atribui a iniciativa da criação da Unasul à casa de Rio Branco.

7. *Comunicado de Brasília, 1º de setembro de 2000. mre – Notas à Imprensa*. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR]. Acesso em: 12/11/2014.

Conforme disponibilizado em relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), durante a reunião foi firmado o Comunicado de Brasília, registrando o entendimento político sobre a importância de desenvolver uma visão regional capaz de incorporar e ampliar as então consideradas visões estritamente nacionais na elaboração de planos para as áreas de infraestrutura. Esse enfoque regional objetivava criar sinergias evidentes para o desenvolvimento da infraestrutura física da América do Sul. Igualmente, o Comunicado fixou entendimento acerca do conceito de eixos regionais de desenvolvimento. A noção de eixos favorecia a adoção de projetos de infraestrutura voltados para o desenvolvimento econômico e social sustentável das regiões envolvidas e buscava promover uma visão integrada nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Além disso, os presidentes sul-americanos tomaram conhecimento da existência de um Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em coordenação com a Corporação Andina de Fomento (CAF). O Plano de Ação sugeriu a institucionalização de um mecanismo de seguimento multilateral para o setor de infraestrutura, e identificou as seguintes áreas prioritárias de trabalho: *i*) coordenação dos planos nacionais de investimentos; *ii*) compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e *iii*) a identificação de formas inovadoras de financiamento público e privado.⁸

Com efeito, essa primeira reunião confirmou a relevância da integração e do desenvolvimento da infraestrutura física como duas linhas de ação que se complementam. A formação do espaço econômico depende, indubitavelmente, da complementação e expansão de novos projetos de integração orientados pelos princípios da sustentabilidade social e ambiental, da capacidade de atração de capitais extrarregionais e da geração de efeitos multiplicadores intrarregionais. Nesse primeiro momento, ainda sob inspiração do regionalismo aberto, os presidentes reunidos discutiram acerca da necessidade de financiamento tendo em vista a prevalência de instituições do setor privado e de instituições financeira multilaterais, entre as quais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco Mundial (BM). Ademais, enfatizaram o papel motriz da energia, das redes de transporte e das comunicações para integração dos países da América do Sul.

Como destacam Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo, tal integração atendia a designios formulados pela diplomacia brasileira:

A integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a consequente

8. Relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), disponível em: [http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm]. Acesso em: 09/02/2015.

elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana [Alca] destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio. (CERVO; BUENO, 2012, p. 521)

Para a diplomacia brasileira tratava-se de ganhar tempo face ao avanço das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e, sobretudo, impedir que países como a Argentina, o Chile e, eventualmente, o Uruguai aderissem antecipadamente à proposta norte-americana, esfacelando a estratégia da política externa brasileira em relação ao Cone-Sul. Assim, Cervo e Bueno (2012) ainda nos recordam dos objetivos da diplomacia brasileira no momento da convocação da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos realizada por Fernando Henrique Cardoso, ao considerarem que a diplomacia brasileira atuou firmemente e foi eficaz ao impedir a fragmentação do Cone-Sul, que poderia ocorrer caso a defecção da Argentina e do Chile se consumasse. Como nos informam os referidos autores, os governos argentino e chileno naquele momento consideravam antecipar a implantação da Alca de 2005 para 2003. Assim, FHC relançou a ideia da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) a ser construída por acordos comerciais entre o Mercosul e a Comunidade Andina, com a possível adesão do Chile.⁹

Nesse mesmo contexto de utilização do regionalismo sul-americano pela política externa brasileira como reação às iniciativas hemisféricas dos Estados Unidos, tal estratégia já era utilizada desde o início dos anos 1990 pelo Brasil.

Além da prioridade conferida à conformação do Mercosul, a diplomacia brasileira deu então início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos. Em dezembro de 1992, o Brasil anunciou o lançamento da Iniciativa Amazônica, que visava a negociação de acordos de complementação econômica com os países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Suriname e Guiana). No ano seguinte, absorvendo a proposta da Iniciativa Amazônica, o Brasil lançou o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que visava congregar os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile, mediante a negociação de uma rede de acordos de livre-comércio. (MELLO, 2002, p. 39)

Posteriormente, o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, formulado no âmbito da Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002, reiterou a importância do fortalecimento da infraestrutura como fator essencial para a integração do espaço econômico da América do Sul, sob o prisma da sustentabilidade econômica, ambiental e desenvolvimento institucional. Nesse segundo encontro,

9. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2012, p. 522.

os presidentes destacaram as primeiras iniciativas formuladas pelos 12 países, entre as quais o Plano de Ação, que inicialmente continha a identificação de 162 projetos ligados ao transporte, energia e telecomunicações.¹⁰

Nessa esteira, Cintra, Oliveira e Vigevani (2003) identificam que na política externa do governo FHC, à luz da perspectiva da “autonomia pela integração”, prevaleceu a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Europeia e Alca. De forma secundária, uma tímida política voltada para pontos estratégicos na América do Sul teve início, mormente no que diz respeito aos projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos. A preocupação demonstrada pelo governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento (CAF), do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata (Fonplata), sugeria patamares mais realistas para a política regional. Ainda assim, a ideia de interesses comuns, por haver certa identidade e uma visão semelhante da região, não se fortaleceu suficientemente a ponto de tornar o tema da integração o grande articulador de interesses naquele período, seja no Brasil seja nos países vizinhos.

Já Visentini (2013), ao analisar a política externa do governo FHC para a esfera regional, recorda que, desde o período em que atuou como ministro das Relações Exteriores, ainda no governo de Itamar Franco, FHC deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista. Tal política tornou-se ainda mais necessária com as crises internacional e doméstica existentes no segundo mandato de FHC. Segundo o autor, o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começava a se desarticular. O discurso governamental de adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. Nesse cenário, a Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, também denominada de Cúpula de Brasília, realizada em 2000, optou por priorizar a construção da infraestrutura de transporte e comunicações entre os países sul-americanos:

A proposta foi denominada IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Tratava-se de inverter uma tendência histórica, pois eles sempre estiveram voltados para o mar (e para o mercado mundial) e de costas uns para os outros. A ocasião para o lançamento da iniciativa sinalizava a estruturação de uma reação (ainda que modesta) a movimentos norte-americanos: o lançamento do Plano Colômbia e a aceleração da Alca. (VISENTINI, 2013, p. 108)

Posteriormente, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os projetos da IIRSA continuaram com a criação da Agenda de Implementação

10. Unasul, Documentos. Disponíveis em: [http://www.comunidadandina.org/unasul/documentos.htm]. Acesso em: 12/11/2014.

Consensuada, aprovada para o período de 2005 a 2010, a qual delineou 31 projetos prioritários concernentes à integração física da região. Além dos projetos em matéria de transporte (rodovias, portos, aeroportos e hidrovias), a Agenda contempla ainda temas concernentes à energia (oleodutos, gasodutos, redes de energia elétrica), comunicações e logística (transporte, fretes e seguros). Em matéria de financiamento, o plano inicial de implementação da agenda contou com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Os investimentos predominantemente públicos dos governos nacionais, além de investimentos públicos em parcerias com o setor privado, constituem outras fontes de financiamento dos projetos desenvolvidos. Assim, analistas passaram a identificar a ocorrência de uma importante simetria entre o discurso diplomático e os investimentos diretos externos brasileiros na América do Sul, como acentuado por Honório (2013), que igualmente lembra não existir consenso na literatura especializada sobre mudanças essenciais na política externa do Brasil para o subcontinente na passagem do governo Cardoso para o governo Lula.

Analisando a política regional do governo Lula da Silva, Vigevani, Ramanzini Júnior e Correia (2008) consideram que esta apresenta elementos de continuidade e de ruptura. Assim, o país permanece com o papel de mediador de crises na região e, refletindo parcialmente sua política doméstica, a política externa de Lula seria caracterizada por um perfil simultaneamente desenvolvimentista e pragmático, adaptado ao pragmatismo demandado pela globalização. Ainda segundo tais autores, conceitos tradicionalmente presentes na história da política exterior brasileira, tais como autonomia e soberania, foram renovados, adquirindo um papel central a partir de 2003, havendo ênfase na importância atribuída aos esforços de integração do subcontinente.

A partir de 2008, com a criação da Unasul, o processo de integração regional ganhou maior densidade no subcontinente, impactando também a integração da infraestrutura regional, que, a partir de 2009, estará ao abrigo do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), ganhando assim um órgão próprio. Entretanto, ainda que o tratado constitutivo da Unasul sublinhe os avanços obtidos pelo Mercosul e pela CAN, acaba por incorporar outras modalidades de integração regional, permitindo novas formas de cooperação e superando o foco anterior centrado quase que exclusivamente em transações comerciais, como destaca Maria Regina Soares de Lima:

Nessa nova configuração, a principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração

comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Ao contrário do que afirmam algumas análises correntes, a Unasul não pretende substituir nenhum dos regimes existentes, até porque não se constituiu como regime comercial, mas exatamente para propiciar que possam existir iniciativas de cooperação regional em diversos outros campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área da saúde pública e mesmo na coordenação de temas de segurança como a questão das drogas e do narcotráfico. (LIMA, 2013, p. 182)

Avaliando a agenda do Brasil para a América do Sul em perspectiva histórica, Cepaluni e Vigevani (2007) consideram que o tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, foi central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo. O governo Lula da Silva, embora mantivesse o interesse pelo Mercosul, acentuou fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), posteriormente transformada na Unasul. Houve uma ênfase retórica acompanhada do desenvolvimento da IIRSA. Assim, a integração regional esteve no topo da agenda externa do país e a administração de Lula da Silva buscou manter o equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas. Segundo os autores, as mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes:

(1ª) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2ª) fortalecer as relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3ª) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer em longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1ª) aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa); (2ª) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3ª) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4ª) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5ª) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6ª) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (CEPALUNI; VIGEVAANI, 2007, p. 292)

Continuando a análise de como a literatura conceituou a agenda da política externa brasileira para o regionalismo no governo Lula, Visentini (2013) entende que o Brasil atribuiu uma importância estratégica à iniciativa de desenvolver a infraestrutura física na América do Sul, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo FHC. Com isso, o que se observou foi o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração que acabou se realizando em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a Unasul.¹¹ Nesse contexto, um importante indicador de posição regional do Brasil passou a ser o seu nível de cooperação técnica e financeira com os seus vizinhos. Na América do Sul, o Brasil passou a financiar projetos de infraestrutura, engajados em iniciativas de cooperação técnica. No plano financeiro, o BNDES começou a emprestar dinheiro para projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras em outros países do continente, algo que não era permitido anteriormente (SARAIVA, 2010). Também ocorreu aumento significativo dos investimentos e da atuação de empresas brasileiras na América do Sul, podendo ser destacados os realizados pela Petrobras, Gerdau, Bunge, Banco Itaú, Vale do Rio Doce, AmBev, BR Foods, TAM Mercosul, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA, 2008).

Entretanto, tal atuação das denominadas “campeãs nacionais” nem sempre é avaliada como positiva a partir das perspectivas de nossos vizinhos sul-americanos, como nos recorda José Antonio Sanahuja:

La autopercepción de Brasil como un “líder benigno” no siempre se corresponde con la visión de sus vecinos, a menudo caracterizada por la desconfianza y los celos hacia su poder. Algunos vecinos consideran las posiciones políticas y diplomáticas de Brasil como “hegemónicas”. El comportamiento de algunos de sus actores públicos y privados, como BNDES, Petrobras o Odebrecht es, frecuentemente, similar a otras corporaciones multinacionales foráneas.¹² (SANAHUJA, 2012, p. 59)

11. Para Visentini (2013), outro fator que contribuiu para a continuidade dos processos de integração regional foi a mudança de posição argentina. O presidente Kirchner, no plano internacional, manifestou a intenção de estreitar a cooperação com o Brasil, resgatar o Mercosul e contribuir ativamente para a integração sul-americana.

12. A percepção do Brasil como um “líder benigno” nem sempre corresponde à visão de seus vizinhos, muitas vezes caracterizada pela desconfiança e suspeita de seu poder. Alguns vizinhos consideram as posições políticas e diplomáticas do Brasil como “hegemônicas”. O comportamento de alguns dos seus atores públicos e privados, como o BNDES, Petrobras e Odebrecht, é frequentemente semelhante a outras corporações multinacionais estrangeiras.

Tradução nossa.

3. Projetos da IIRSA, a Agenda de Implementação Consensuada e o Cosiplan: impactos e oportunidades para o Brasil

Os projetos da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana foram divididos em pontos de concentração, voltados a integrar os diferentes eixos existentes na América do Sul. Nesse sentido, no Eixo Mercosul-Chile, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile, se concentra a integração energética, com ênfase nos gasodutos e na construção de hidrelétricas. No mesmo trajeto, há a previsão do projeto de aprimoramento da rede de transportes por meio da construção de um túnel que interligará o Chile e a

Argentina. A tradicional rota utilizada entre os dois países encontra limites em termos de celeridade no transporte de mercadorias, o que prejudica a integração econômica da região. Os veículos de transporte advindos do sul do Brasil passam pela Argentina e atravessam a precária Rodovia dos Andes até chegar ao Chile. As condições físicas e a própria barreira natural marcada pela Cordilheira dos Andes dificultam o transporte de mercadorias entre os países do Eixo Mercosul-Chile. Assim, o projeto, que inclui a construção de um túnel ainda indefinido se rodoviário ou ferroviário, promete agilizar a rede de transportes, mormente durante invernos rigorosos, período de maior dificuldade na locomoção de veículos na Rodovia dos Andes. Com efeito, a importância do túnel que liga ambos os países pela cordilheira andina, além de propiciar o incremento do comércio regional, também possibilitará ao Chile maior facilidade e rapidez no acesso a mercados europeus e africanos via porto de Buenos Aires.

A região do Eixo Andino, que congrega, de norte a sul, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, tem como foco a integração energética, com ênfase na construção de gasodutos. O Eixo Andino incorpora, ademais, os grandes corredores viários norte-sul, que integram as principais cidades desses países, com destaque para a Rodovia Panamericana, que serpenteia ao longo da Cordilheira dos Andes em trechos na Venezuela, Colômbia, Equador e Peru, bem como a Rodovia Marginal de la Selva, a qual interliga os Andes venezuelanos à Floresta Amazônica colombiana, equatoriana e peruana, alcançando também o norte da Bolívia. A área de influência delimitada para o Eixo Andino alcança uma superfície de 2.556.393 km², equivalente a 54,41% da área de superfície total dos países que englobam o referido eixo.¹³

O Eixo Interoceânico Central, que abrange Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, apresenta como projeto principal o Corredor Bioceânico, o qual visa aperfeiçoar a rede de transportes voltada a facilitar e acelerar a exportação de produtos agrícolas brasileiros e minérios bolivianos tanto pelo Oceano Pacífico, como pelo Oceano Atlântico, atingindo assim, facilmente, a totalidade dos principais mercados globais. Como expõe Bandeira (2012, p. 289), “o presidente Lula deu continuidade ao projeto de integração física e energética, elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso, ampliando-o com a participação do BNDES.” Dentro do denominado Eixo Interoceânico ganhou densidade e importância a construção da Rodovia Interoceânica, obra inclusive já concluída. Com 1.100 quilômetros de extensão, conectando o Acre aos portos de Matarani, Ilo e Maratani, no sudeste peruano, possibilitou ao Brasil alcançar mais facilmente os mercados asiáticos por meio das rotas mercantis do Oceano Pacífico. Orçada em US\$ 700 milhões, um montante de US\$ 417 milhões, correspondente a 60% do total, foi financiado pelo governo brasileiro por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), sendo os restantes 40% arcados pelo Peru, com o apoio da CAF (BANDEIRA, 2012).

13. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Disponível em: [\[http://www.iirsa.org/ejeandino.asp?CodIdioma=ESP\]](http://www.iirsa.org/ejeandino.asp?CodIdioma=ESP). Acesso em: 12/11/2014.

A continuidade dos projetos mapeados em tal eixo visa atravessar o continente sul-americano do Porto de Santos, no Brasil, passando pela Bolívia, até chegar aos portos chilenos de Arica e Iquique, possibilitando à Bolívia um maior acesso ao mar. A mesma pretensão interoceânica é visualizada no Eixo Interoceânico de Capricórnio — mais ao sul, passa pelo Chile, Argentina, Paraguai e Brasil —, de cunho estratégico igualmente fundamental.

No ano de 2010, o BNDES lançou o relatório sobre pesquisas e estudos técnicos destinados à avaliação técnica, econômico-financeira e jurídico-regulatória de soluções destinadas a viabilizar o sistema logístico ferroviário de carga entre os portos do Sul e Sudeste do Brasil e os portos do Chile. O projeto, inserido nos eixos de Capricórnio, Mercosul e Mercosul-Chile, tem como premissas fundamentais: *i*) a existência de uma malha ferroviária minimamente consolidada, com possibilidades de construção de novos trechos e conectada a portos relevantes do Sul e Sudeste do Brasil, bem como aos principais portos chilenos que já tenham interligações operacionais com o modo ferroviário; *ii*) a necessidade de implementação não apenas da ferrovia bioceânica, como também da integração e desenvolvimento regional dos países situados nos referidos eixos, englobando obrigatoriamente de três a cinco países — Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile.¹⁴

Outras regiões foram igualmente inseridas como prioritárias no âmbito da IIRSA, como o Eixo Amazonas, o qual conta com a criação de uma rede eficiente de transportes hidroviários, vitais para o transporte de cargas volumosas em longas distâncias, e o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, essencial para integração dos transportes fluviais e para o desenvolvimento da produção de energia hidrelétrica, bem como a utilização compartilhada das redes de distribuição de energia elétrica.

A Agenda de Implementação Consensuada aprovada para o período de 2005 a 2010, como já referido anteriormente, acabou por delinear 31 projetos prioritários concernentes à integração física da região. A prioridade de determinados projetos foi estabelecida de acordo com o interesse de investimentos privados em associação com o setor público. Em termos de investimentos, houve a consolidação de uma evolução financeira de um total de US\$ 4, 316 bilhões em 2004 para US\$ 14,23 bilhões em 2010.¹⁵ Entre os projetos que apresentam aumentos significativos nos investimentos é importante destacar o Projeto Ferroviário Los Andes- Mendoza, binacional entre a Argentina e Chile, e a Rodovia Lima-Tingo María-Pucallpa, integrando portos e centros logísticos do Peru, no Eixo Amazonas.

Por seu turno, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) foi criado em agosto de 2009 durante encontro presidencial da Unasul em substituição ao Comitê de Direção Executiva da IIRSA. O Conselho, organizado em nível de ministros da Unasul, buscou

14. Estudos Técnicos Referentes ao Eixo de Capricórnio.

Descrição e Cadastro de Rotas dos Corredores Bioceânicos formulados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor_bioceanico/Produto%203.pdf]. Acesso em: 11/11/2014.

15. IIRSA, relatórios. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf]. Acesso em: 08/11/2014.

conferir maior institucionalização e suporte político às atividades desenvolvidas em termos de infraestrutura e no âmbito dos projetos prioritários já delineados. Em observância ao artigo 2º. do Tratado Constitutivo da Unasul, os presidentes sul-americanos, reunidos na Terceira Reunião da organização em Quito, em agosto de 2009, decidiram a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. De acordo com seu Estatuto, o Cosiplan constitui uma instância de discussão política e estratégica para implementar a integração da infraestrutura regional dos países membros da Unasul.¹⁶ Aos moldes dos projetos delineados no âmbito da IIRSA, o Cosiplan também formulou o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, dando sequência aos projetos mapeados no âmbito da IIRSA.

Em suma, verifica-se que os anos que marcaram a constituição da IIRSA apresentaram um novo cenário institucional no continente sul-americano. Nesse sentido, o advento da Unasul contribuiu de forma significativa para consolidação dos projetos em andamento e a criação de novos mecanismos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura na região. Malgrado os desafios existentes, não há como negar que a integração física faz parte da integração regional. Torna-se, inclusive, cada vez mais premente para os avanços da integração *vis-à-vis* o cenário mundial marcado por processos velozes de comunicação e transporte.

4. Considerações finais

Como pudemos observar, o desafio de integrar a infraestrutura física da América do Sul, lançado formalmente na Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos, realizada em Brasília durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi incorporado pelo governo Lula da Silva, ganhando maior densidade ao longo dos anos por intermédio da participação de importantes agências de fomento, como a CAF, o Fonplanta, o BID e, sobretudo, o BNDES, incorporado a tal lógica por meio das linhas de financiamento abertas a empresas brasileiras que expandiram suas atuações e investimentos no subcontinente. Assim, podemos concluir que o anseio pela integração física passa a fazer parte, de forma perene, da política externa brasileira, independente das singularidades, particularismos e nuances ideológicas de cada governo. Caso correta, tal constatação reforçaria a análise de parte da literatura que entende que, em política externa, normalmente não há grandes viragens diplomáticas, sendo possível modificar algumas questões pontuais, mas mantendo certa coerência lógica, o que é significativo em relação à história da política externa brasileira, geralmente identificada

16. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_guyana10_estatuto_del_cosiplan.pdf] Acesso em: 05/11/2014.

como tendo poucos momentos de ruptura de paradigmas.

Modelos diferentes de inserção internacional e distintas visões de mundo relativas à integração regional continuam a existir no contexto sul-americano, sendo que a força dos princípios da soberania e da não intervenção dificultariam os intentos de aprofundar a integração (CERVO; BUENO, 2012). Além disso, há também certo receio dos vizinhos brasileiros da existência de um “imperialismo brasileiro” (SANAHUJA, 2012), argumento que ganhou força com o significativo crescimento econômico e a expansão de empresas brasileiras na América do Sul, observados na última década. Embora tais impasses existam, “condições favoráveis explicam, de outro lado, o êxito parcial do processo de integração: o crescimento econômico no início do século e o aumento da inclusão social, além da constituição de reservas financeiras e da disponibilidade de estoques de energia.” (CERVO; BUENO, 2012, p. 552).

Assim, política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana insere-se na transição, no apagar do século XX para o século XXI, do regionalismo aberto para o regionalismo estrutural (ou pós-liberal) que, conforme demonstrado, ampliou a agenda de formulações políticas em termos de integração, incluindo novos temas como infraestrutura, energia, meio ambiente, segurança, educação, entre outros.

À luz da literatura apresentada ao longo do artigo, é possível delinear as principais vertentes interpretativas da política externa brasileira, nos governos FHC e Lula, em matéria de integração da infraestrutura sul-americana e política regionalista:

- i. Desde o início dos anos 1990, a diplomacia brasileira deu início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos (MELLO, 2002);
- ii. Malgrado FHC tenha priorizado, à luz da perspectiva da “autonomia pela integração”, a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido, sendo eles a OMC, o Mercosul-União Europeia e a Alca, houve uma paulatina mudança de perspectiva no final do seu governo, com uma tímida política voltada para pontos estratégicos na América do Sul, mormente no que diz respeito aos projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003);
- iii. O receio, por parte da diplomacia brasileira, do avanço das negociações da Alca e da respectiva adesão de países como Argentina, Chile e Uruguai levou à convocação da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, realizada por FHC. Nesse sentido, parte da literatura sustenta que a diplomacia brasileira atuou firmemente e foi eficaz ao impedir

- a fragmentação do Cone-Sul, que poderia ocorrer caso a defecção da Argentina e do Chile se consumasse (BUENO; CERVO, 2012);
- iv. Fernando Henrique Cardoso, desde o período em que atuou como ministro das Relações Exteriores, ainda no governo de Itamar Franco, deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista. Tal política tornou-se ainda mais necessária com as crises internacional e doméstica existentes em seu segundo mandato. O discurso governamental de adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. Assim, a Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, também denominada de Cúpula de Brasília, realizada em 2000, optou por priorizar a construção da infraestrutura de transporte e comunicações entre os países sul-americanos (VISENTINI, 2013);
 - v. O governo Lula, embora mantivesse o interesse pelo Mercosul, acentuou fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), posteriormente transformada na Unasul. Houve uma ênfase retórica acompanhada do desenvolvimento da IIRSA. Assim, a integração regional esteve no topo da agenda externa do país durante a administração de Lula da Silva (CEPALUNI E VIGEVANI, 2007);
 - vi. A diplomacia brasileira, durante o governo Lula, atribuiu à iniciativa de desenvolver a infraestrutura física na América do Sul uma importância estratégica, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo FHC. Com isso, o que se observou foi o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração, que acabou se realizando em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a Unasul (VISENTINI, 2013);
 - vii. Na América do Sul, o Brasil passou a financiar projetos de infraestrutura, engajados em iniciativas de cooperação técnica (SARAIVA, 2010), bem como na expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região (CERVO; BUENO, 2012). Nesse diapasão, ocorreu aumento significativo dos investimentos e da atuação de empresas brasileiras na América do Sul, podendo ser destacados os realizados pela Petrobras, Gerdau, Bunge, Banco Itaú, Vale do Rio Doce, AmBev, BR Foods, TAM Mercosur, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA, 2008);
 - viii. A principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região (LIMA, 2013);
 - ix. Por derradeiro, Vigevani, Ramanzini Júnior e Correia (2008) consideram

que a política externa do governo Lula apresenta elementos de continuidade e de ruptura em relação ao governo FHC, havendo ênfase na importância atribuída aos esforços de integração do subcontinente.

Finalmente, como ressalta Guimarães (1999), o espaço sul-americano tem desafios que são comuns a todos os países da região e que somente podem ser superados em conjunto, pela união de seus esforços, não sendo possível uma solução individual para nenhum país do continente. Nessa perspectiva, assume relevo fundamental a integração da infraestrutura física em um subcontinente marcado por considerável extensão geográfica e significativas barreiras naturais, algo a ser cada vez mais considerado pela diplomacia brasileira no sentido de possibilitar a construção de arranjos junto aos seus vizinhos e fortalecer seu poder global.

§

Referências

- BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL de. *Estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio*. Descrição e Cadastro de Rotas dos Corredores Bioceânicos formulados pelo BNDES. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor_bioceanico/Produto%203.pdf]. Acesso em: 15/11/2014.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Página Oficial do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutura]. Acesso em: 18/11/2014.
- _____. 2007. Obras de Integração Física na América do Sul. Brasília: MRE. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR]. Acesso em: 12/11/2014.
- CELLI JÚNIOR, U. Teoria geral da integração: Em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, A.; CELLI JR., U. (orgs.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. 1ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 2006.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2012.
- _____. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n.1, jan./jun. Brasília, 2002.
- COUTINHO, M. V.; LIMA, M. R. S. de. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 123-127.
- COUTO, Leandro Freitas. *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*. Porto Alegre: Civitas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, vol. 10, n. 1, 2010, p.23-44.
- DUPAS, G. A América Latina e o novo jogo global. In: DUPAS, G. (org.). *América Latina no início do século XXI: Perspectivas Econômicas, Sociais e Políticas*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- GUIMARÃES, S. P. Quinhentos anos de periferia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HONÓRIO, K. S. O paradoxo do regionalismo à brasileira (2000-2010): Notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América do Sul através da participação brasileira na IIRSA. In: *Revista Monções da UFGD*, vol. 2. n. 3, jan./jun., 2013.
- IIRSA. *Iirsa, 10 anos depois*. Suas conquistas e desafios. Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf]. Acesso em 15/11/2014.
- IIRSA, documentos e Cosiplan, estatuto. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp_guyana10_estatuto_del_cosiplan.pdf]. Acesso em: 05/11/2014.
- LIMA, M. R. S. *Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*. Lua Nova, n. 90, 2013, p. 167-201.
- MELLO, F. C. *Política externa brasileira e os blocos internacionais*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 16, n.1, 2002, p. 37-43.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Cosiplan: Agenda de Projetos Prioritários de Integração*, 2011. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf] Acesso em: 12/11/2014.
- MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: *Série Comércio Internacional*, n. 82, 2007. Santiago de Chile: Cepal.
- OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SANAHUJA, J. A. *Post-liberal regionalism in South America: The Case of Unasur*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme, 2012.
- SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. spe., Brasília, 2010.
- SARFATI, G. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 29, n. 2, jul./dez., 2007, p. 273-335.
- VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M.F.; CINTRA, R. *Política externa no período fhc: a busca de autonomia pela integração*. São Paulo: Tempo Social, vol. 15, n. 2, 2003.
- VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; CORREIA, R. A. Relação entre política doméstica e

integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, L. F. (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil, 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Recebido em 01/05/2015

e aceito em 19/07/2015.

Roberto Saturnino Braga¹ |

Recordações e reflexões sobre o desenvolvimento

São recordações, sim, e, junto com elas, reflexões de um velho político que hoje, por circunstâncias da disponibilidade de tempo, exerce a direção do Centro Celso Furtado. São reflexões sobre este tema do desenvolvimento que convocou minha atenção e meu pensamento durante minha vida profissional no BNDE e minha longa luta política no Rio de Janeiro e no Brasil. Nada de ciência; nenhuma pretensão à verdade; tão somente opinião, e opinião de hoje, que evoluiu muito da mocidade à velhice, como sói acontecer; opinião que vai sendo reformada e sedimentada a cada tempo, com as marcas importantes da experiência vivida.

Antes de desenvolvimento, lembro-me, a palavra era Progresso, que designava o avanço da produtividade e da riqueza das nações. Esse avanço ganhou velocidade maior na Europa ocidental a partir dos grandes saltos da ciência depois do Renascimento, e das técnicas dela derivadas, primeiramente em Portugal, com as Navegações, passando logo aos demais países da região. Ganhou velocidade mais acelerada esse processo desde o fim do século XVIII e início do XIX, com a invenção da máquina a vapor, do tear mecânico, e de todo o processo de industrialização iniciado na Inglaterra e logo assumido pela França e pelos Países Baixos.

Este progresso, que está inscrito na nossa bandeira, foi realmente extraordinário no curso do século XIX, jamais vivido anteriormente, e prosseguiu espantosamente acelerado no século XX, já então com destaque nos Estados Unidos da América do Norte, que emergiram como país mais rico do mundo após a primeira grande guerra europeia.

Era progresso, era riqueza, não era ainda desenvolvimento.

A segunda grande guerra europeia trouxe ao cenário mundial uma novidade, uma nova potência militar, industrial e científica, a União Soviética, que exibiu, também, um novo sistema político: o socialismo.

1. ???????????

E o socialismo tornou-se rapidamente, no fim dos anos 1940, um fascínio para as populações mais pobres de todo o mundo. Fascínio não só pelo progresso que havia obtido, transformando rapidamente um velho império atrasado, de mujiques analfabetos, numa próspera nação que dava casa, comida, saúde e educação a todo o seu povo, igualmente, como ainda por ter força para derrotar a maior máquina de guerra que o mundo conheceu até então, o exército nazista.

Partidos comunistas surgiram e cresceram rapidamente no mundo inteiro, inclusive no Brasil, onde o PCB elegeu a maior bancada de vereadores no Rio de Janeiro, maior centro político e cultural do país, fazendo seu grande líder, Luiz Carlos Prestes, senador da República.

A ameaça para o Capital era muito forte e iminente. Era absolutamente necessária e urgente uma reação eficaz que bloqueasse aquela avalanche socializante. E o Capital pôs em marcha sua resposta estratégica e diferenciada nos quatro continentes.

A Europa representava, de longe, o perigo maior. Porque estava devastada pela guerra, em busca de uma redenção. Porque na Europa tinham surgido a ideia e a proposta socialista e havia toda uma história de luta política pelo socialismo. Porque metade do continente europeu havia sido militarmente conquistado pela União Soviética, e na Europa cresciam os dois partidos comunistas mais populares e poderosos fora de URSS: o francês e o italiano. O Reino Unido, na primeira eleição do pós-guerra, derrotou politicamente seu grande líder Winston Churchill, que havia conduzido brava e competentemente o país durante a guerra; derrotou-o por ser conservador e antissocialista, para eleger o trabalhista Clement Attlee.

A perda da Europa seria catastrófica para o Capital: abriria o caminho para a socialização do mundo. A ameaça, ali, era de vida ou morte. E era urgentíssima a ação de reação. Que veio fulminante, pela aplicação, a fundo perdido, de dezenas de bilhões de dólares, a título de ajuda para a recuperação econômica do continente (recuperação, não desenvolvimento), canalizados para governos conservadores, centristas, como os democratas-cristãos da Alemanha e da Itália e seus correspondentes na França. Como não bastasse, o Capital tratou de entregar os anéis para não perder os dedos, e fortaleceu eleitoralmente o movimento da social-democracia e a implantação do Estado de bem-estar social, que teve um êxito extraordinário e manteve o poder até o fim dos anos 1970, quando a ameaça soviética deixou de representar perigo, e o Capital teve tranquilidade para voltar a impor o liberalismo, a partir do eixo Margareth Thatcher-Ronald Reagan.

A Europa estava salva.

A segunda maior ameaça estava na Ásia. A realidade era diferente e a estratégia do Capital foi diferente: ocupar militarmente o Japão, impondo a

democracia, eliminando privilégios e realizando a reforma agrária; combater militarmente os soviéticos na Coreia, dividir o país e ocupar a Coreia do Sul; fortalecer Chiang Kai-shek na China e, depois, retirado em Formosa; e descolonizar o continente. Sim, desfraldar a bandeira luminosa da independência, da descolonização na Ásia, aplaudir e favorecer a libertação da Índia, da Indonésia e da Indochina; criar países árabes autônomos nas antigas colônias francesas e inglesas do Oriente Médio, o Líbano, a Síria, a Jordânia e o Iraque, amputando gravemente os Impérios britânico, francês e holandês. E ainda criar o Estado de Israel, um forte aliado para sempre.

Funcionou parcialmente a estratégia na Ásia, com vitórias expressivas no sul e no Oriente Médio, e a perda gigantesca da China e do Vietnã.

Na África, que não apresentava ainda perigo maior, a estratégia percorreu também o caminho da descolonização. Foi o fim dos grandes impérios coloniais do século XIX: extinguiu-se sem um suspiro o maior, o britânico, onde o sol nunca se punha; e findou-se o francês, com alguma luta na Argélia, até com boa dose de violência. Restou o velho império português como um fantasma.

Bem, e a América Latina? Era um quintal amigo, sereno e obediente. Alguns partidos comunistas despontando, mas ainda longe de qualquer perigo. Alguns líderes marxistas de certo prestígio, Mariátegui, Prestes, mas sem expressão política que ameaçasse. Contudo, era um continente, merecia algum tipo de atenção, o Brasil havia participado da guerra como combatente vencedor, devia até, por isso mesmo, ter assento permanente no Conselho de Segurança.

A América Latina tinha já algum progresso realizado, não tinha a pobreza da Ásia e da África, estava a meio caminho do nível de vida das nações prósperas. E aspirava, mesmo, a atingir aquele nível de prosperidade, de produtividade. Então, a estratégia do Capital poderia ser esta: a promessa de ajuda para preencherem o fosso de separação e atingirem a prosperidade mais avançada, atingirem a maturidade do “desenvolvimento econômico”, uma expressão nova que começava a ser muito usada.

Ao Brasil, que merecia mais, foram oferecidos empréstimos do Eximbank para financiar grandes projetos de infraestrutura; foi criada uma Comissão Mista Brasil-EEUU para definir esses projetos, e um banco brasileiro especializado para financiar a contrapartida nacional desses empréstimos, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Os empréstimos do Eximbank nunca chegaram mas o BNDE, felizmente, ficou e frutificou.

E para os outros países? Bem podia-se criar um órgão da ONU, então ainda com prestígio, para estudar e propor caminhos e projetos para o desenvolvimento econômico da América Latina; e foi criada a Cepal, a Comissão Econômica para a América Latina. Entre parênteses, depois foram criadas outras comissões econômicas para os outros continentes, que nunca funcionaram, ficando a Cepal como único exemplar exitoso.

Exemplar exitoso, primeiro porque fazia parte da estratégia do Grande Capital para combater o socialismo; segundo porque havia, efetivamente, na América Latina alguns economistas de talento e respeito, e líderes políticos importantes interessados e dedicados a esse tema do desenvolvimento “econômico”.

E o que era esse desenvolvimento econômico?

Na visão do Grande Capital, era basicamente a aceleração do processo de acumulação capitalista, para fazer crescer o PIB desses países “subdesenvolvidos” a taxas bem mais elevadas do que aquelas dos países ricos e, num prazo razoável, de algumas décadas, preencher o grande fosso de separação.

Fundamentalmente, a via principal desse processo era a industrialização da América Latina. Coincidia com a reivindicação do principal líder daqueles economistas latino-americanos, o argentino Raúl Prebisch, que clamava contra a deterioração secular dos termos de troca do comércio internacional, sempre em prejuízo dos fornecedores de matérias-primas. Coincidia, também, com a política de industrialização iniciada pelo Brasil por Getúlio Vargas, ainda nos anos 1940.

E iniciou-se então o processo de industrialização da América Latina seguindo o modelo da substituição de importações, isto é, aproveitando as demandas internas existentes para instalar a produção local de bens industriais, com proteção aduaneira e financiamento barato.

O pressuposto era de que os subdesenvolvidos tinham de percorrer, com maior velocidade, os mesmos caminhos percorridos pelos desenvolvidos para atingir o seu estágio de riqueza. Teorias várias foram formuladas, como a famosa de W. Rostow, que descrevia o processo de “decolagem” para o desenvolvimento, com um esforço análogo ao dos motores das aeronaves na pista de subida, com investimentos muito altos, da ordem de 30% do PIB!

Durante algum tempo, este foi o pressuposto fundamental do processo de “desenvolvimento econômico”. Com o passar do tempo, com as observações, as reflexões e os debates sobre o tema, os conceitos se foram alterando e aperfeiçoando, a partir do próprio conceito de desenvolvimento, que passou a incorporar outras dimensões (social, cultural, política). E uma voz se destacou claramente neste debate internacional. Uma voz da Cepal, uma voz brasileira, do economista e pensador Celso Furtado, que só não ganhou o Prêmio Nobel de Economia por causa do preconceito forte contra o Brasil, visto ainda como país sem seriedade.

Com uma extensa e profunda obra de pensamento, que começou brilhante com seu clássico *Formação econômica do Brasil*, Celso Furtado foi elaborando cada vez mais o conceito de Desenvolvimento, nas suas múltiplas dimensões, econômicas, sociais, culturais e políticas, e fundamentando sua visão de que os países em desenvolvimento, ao contrário do que se afirmava inicialmente,

não teriam que percorrer, com mais velocidade, os mesmos caminhos dos países mais ricos. Nem tampouco teriam que realizar, como objetivo, a construção de sociedades com os mesmos padrões de riqueza e de consumo dos países poderosos. Ao contrário, esta falsa meta criava uma inviabilidade no processo desenvolvimentista, sendo um dos principais obstáculos a transpor justamente a tendência à imitação dos padrões do chamado primeiro mundo.

Foi uma revolução no pensamento original da Cepal e o debate sobre o desenvolvimento passou a pautar-se pela busca dos caminhos próprios de cada país ou região, no caso a América Latina, agora condicionado, cada vez mais fortemente, pelas exigências da preservação ambiental.

Faz dez anos, foi criado o Centro Celso Furtado, cuja missão precípua é participar e enriquecer este debate sobre estratégias para o desenvolvimento, especialmente no caso do Brasil e da América Latina, seguindo a linha de pensamento do seu patrono.

O CICEF tem realizado importantes missões:

- 1) na área de formação, com numerosos cursos de macroeconomia e desenvolvimento em diferentes cidades do país e dezenas de bolsas de pós-graduação com teses ligadas ao tema do desenvolvimento;
- 2) na área de publicações, com a edição regular de dois números por ano de sua conceituada revista *Cadernos do Desenvolvimento* e vários livros considerados seminais para o tratamento do tema do desenvolvimento;
- 3) no debate sobre o seu grande tema, com seminários e encontros de discussão sobre vários assuntos atinentes ao mesmo, além de congressos dos seus sócios a cada dois anos, com dezenas de mesas de discussão sobre essas questões.

A crise política e econômica enfrentada pelo Brasil com maior gravidade em 2015 refletiu-se obviamente no aporte de recursos necessários à nossa atividade, gerando conseqüente crise também do nosso Centro.

Aceitando a proposição de que crises geram desafios que encontram respostas criativas, a Diretoria recém-eleita [em outubro de 2015] tomou a iniciativa de convocar todos os sócios do CICEF para um grande debate, extenso, profundo, não necessariamente conclusivo, mas claramente iluminador, sobre estratégias do desenvolvimento brasileiro.

A título de exemplo de participação, tomo a iniciativa de colocar por escrito essas reflexões engolfadas de recordações sobre esses tempos de luta desenvolvimentista brasileira que tive oportunidade de vivenciar.

Trata-se de uma luta eminentemente política, embora muitas vezes queiram despolitizá-la e tomar posições em nome da razão e da ciência, supostamente neutra em relação aos interesses em confronto. E é uma luta que contrapõe duas grandes vertentes de pensamento político, desde há muito, desde o tempo da Revolução Francesa, chamadas de direita e esquerda. Como à esquerda é

atribuída uma intenção mais generosa e moralmente mais forte, de busca de uma justiça e uma igualdade econômica, o pensamento de direita insiste em afirmar que se trata de um equívoco, que só a ciência e a razão são capazes de produzir melhorias para todos, e que esse confronto já foi esclarecido e superado, não existindo mais direita e esquerda. Esta afirmação foi feita retumbantemente há um quarto de século, quando da derrocada soviética, como um marco do fim da História com a vitória definitiva do Mercado sobre a Política.

E, entretanto, o confronto político persistiu e o embate entre esquerda e direita continua vivo como nunca, embora vozes menores ainda tentem negá-lo.

Esse embate tem hoje claramente a forma de uma opção política, seja pela ênfase no Mercado, significando a liberdade plena de atuação das forças econômicas ligadas ao Capital, seja pela presença do Estado, significando o exercício do controle e da intervenção política da sociedade sobre esse mercado, em nome do interesse da sociedade como um todo. Um caso emblemático desse confronto é o Tratado Transpacífico assinado recentemente entre 12 nações do Pacífico ocidental e oriental, que consagra direitos à lucratividade das empresas acima das leis do Estado, como nunca antes se conseguiu impor.

Retornando nosso foco ao Brasil, o grande salto histórico que se deu em nosso país depois da libertação dos escravos em 1888 foi a Revolução de 30. Uma afirmação política do Estado, seu poder revolucionário e ditatorial de desarticular velhos esquemas e criar outros, criar o próprio Estado republicano e o modelo de serviço público, com funcionários concursados, regras estabelecidas pelo DASP, criar o Ministério da Educação e da Saúde, o Ministério do Trabalho, criar os institutos reguladores das principais atividades econômicas do país: o café, o açúcar e o álcool, o mate, o pinho; criar indústrias essenciais, estatais, a siderúrgica, a fábrica de motores, a companhia de álcalis, a grande mineradora Vale do Rio Doce; criar toda a legislação de proteção ao trabalho, com direitos estabelecidos para o trabalhador assalariado. Uma verdadeira revolução, feita por um Estado ditatorial.

Não tenho intenção de pesquisar e fazer história, mas tão somente recordar tempos brasileiros que vivi: o pequeno interregno liberal com o fim da ditadura Vargas após a guerra, a Constituição de 1945, a eleição do general Dutra, ministro de Getúlio, a UDN dando o golpe mas perdendo a eleição com o brigadeiro Eduardo Gomes, como sempre se repetirá posteriormente. Um governo que não desmanchou nada, esse de Dutra, só desperdiçou os grandes saldos cambiais acumulados no tempo da guerra. E serviu de ponte para a volta triunfal de Vargas pelo voto popular na eleição de 1950.

E novamente o desenvolvimentismo em marcha acionado pelo Estado, com as duas grandes e decisivas criações: a Petrobras e o BNDE. O reajuste de 100% do salário mínimo e, de novo, o golpe da UDN, o suicídio de Vargas e o legado da carta histórica em que denunciava as pressões do grande Capital.

A nova eleição e a nova derrota da UDN, vencendo Juscelino Kubitschek, do conservador PSD mineiro mas amigo de Getúlio, com o vice João Goulart do PTB, filho político de Vargas. E a continuidade do desenvolvimentismo com o Estado acelerando a industrialização com financiamento do BNDE, aceitando o capital estrangeiro para fazer automóveis, e mudando a capital do país para o planalto central, um projeto ciclópico que deu certo e mudou o mapa econômico e demográfico do Brasil, com a ocupação de enorme vazios do Centro-Oeste nas décadas seguintes.

A UDN, em desespero, buscou um demiurgo fora dos seus quadros e lançou-o candidato. Venceu a eleição, mas novamente não levou: Jânio Quadros não era liberal nem udenista, era um mau-caráter carismático, um ditador que quis dar o golpe e foi deposto pelo Congresso.

O vice era João Goulart, execrado pela UDN, que não podia tomar posse, pois, além de tudo o mais, estava de viagem à China de Mao! Mas o velho talento negociador do PSD mineiro, desta vez por meio de Tancredo Neves, conseguiu enrolar os militares udenistas, empossar Jango num parlamentarismo provisório, dar a volta por cima, restabelecer o presidencialismo num plebiscito e colocar Jango na Presidência com todos os poderes. Isso eu vi de perto.

Aí começou o novo grande episódio da História do Brasil, do qual já falei muito, pela proximidade com que o observei. Não vou repetir tudo o que já disse, apenas ressaltar uma vez mais a sensibilidade e o bom senso do presidente João Goulart, que quis avançar dentro da medida do politicamente possível, quis formular e negociar a implantação de reformas de base, de cunho social e nacionalista, na trajetória da sua linhagem política; convocou as pessoas mais capazes de ajudá-lo nessa missão difícil: San Tiago Dantas, Celso Furtado, Tancredo Neves, Walter Moreira Sales, José Ermírio de Moraes, Hélio de Almeida, um senhor ministério.

O mundo no auge da Guerra Fria, Kruschov liderando a União Soviética e desafiando o poder dos Estados Unidos com o envio de mísseis a Cuba, e a intolerância americana no ponto máximo em relação a qualquer governo de mínima tendência para a esquerda dentro do continente. Jango percebia e sabia de tudo isso, e da dificuldade que teria de enfrentar para seguir na senda de Vargas que era sua matriz. Fácil era radicalizar nas reformas, transformá-las em revolucionárias. A CIA queria isso para facilitar o golpe militar e trabalhou competentemente nesse sentido. Goulart percebeu mas a esquerda brasileira não se deu conta; achava-se no poder e avançou: reforma ou revolução, reforma na lei ou na marra, sargentos revoltavam-se em Brasília, fuzileiros no Sindicato dos Metalúrgicos no Rio, um milhão de trabalhadores de todo o país seriam levados a ocupar a Esplanada dos Ministérios e ameaçar o Congresso, ninguém pensava em democracia. Era o golpe, de um lado ou de outro.

Política é muito difícil; aprende-se por vezes a preço muito alto. A Abolição

levou 50 anos para ser feita. A revolução das reformas de base exigia tempo e negociação, não era para ser feita logo, e foi golpeada em poucos meses.

A UDN mais uma vez tramou e não levou. Vieram os militares, que também tinham duas vertentes: a liberal, de mercado, de Castelo Branco e Médici, e a desenvolvimentista, de Estado, com Geisel e Figueiredo. O avanço no governo Geisel, com o segundo PND, foi muito grande e expressivo: o BNDE e a indústria nacional tiveram um período de auge.

Os vinte anos de ditadura impediram a formação de líderes políticos. Quando veio a abertura, a Presidência caiu nas mãos do velho Tancredo, doente, que não chegou a assumir. Sarney, vice, também veterano e desgastado, foi empossado pelo chefe militar e, desde o início, exerceu um poder sem muita legitimidade. Com o fracasso do Plano Cruzado, ficou bem mais enfraquecido, sob o comando do general Pires Gonçalves e do milionário Roberto Marinho, bastante ligados entre si.

A nova liderança política foi disputada na eleição de 1990, entre Collor e Lula. Fortemente apoiado por Roberto Marinho, Collor venceu e implantou a política neoliberal, dominante em todo o mundo, que ainda havia encontrado alguma resistência no Brasil, dada a tradição desenvolvimentista que os últimos governos militares haviam sustentado.

Foi no período Collor que se avantajou e generalizou o uso intensivo do dinheiro nas campanhas eleitorais, com o marketing profissional também dominante no mundo ocidental. Conquistando a Presidência em idade jovem, montou um esquema fraudulento de arrecadação de fundos em escala suficiente para se perpetuar no poder. Denunciado pelo próprio irmão, foi deposto pelo Congresso, mas a prática de arrecadação de fundos ficou implantada como condição de êxito eleitoral, em campanhas crescentemente dispendiosas.

Depois de um interregno hesitante de Itamar Franco, assumiu a Presidência Fernando Henrique Cardoso, até então visto como intelectual de esquerda, que implementou de forma radical a orientação neoliberal, com vasta operação de privatização de empresas estatais, constituindo o maior escândalo financeiro público até então denunciado. Chegando ao fim do segundo mandato com profunda reprovação popular, teve seu sucessor derrotado na eleição de 2002 pelo novo líder político do Brasil, intimamente ligado à classe trabalhadora. Na Presidência, Luiz Inácio Lula da Silva inaugurou uma nova etapa da nossa história.

Não fez nenhuma revolução; nem prometeu fazê-la. Ao contrário: ameaçado pelo poder de desestruturação do Mercado logo após a sua eleição, escreveu uma carta com compromisso de seguir à risca os preceitos democráticos e avançar nas propostas sociais sem romper com o Mercado. Nomeou Henrique Meireles para o Banco Central, como avalista desse compromisso.

E realmente avançou muito: valorizou o salário como nunca antes,

instituindo a lei de revisão do mínimo com ganho de produtividade, fazendo crescer substancialmente o valor real de todos os salários e benefícios da Previdência. Instituiu o Bolsa Família e, com esse conjunto de medidas, tirou dezenas de milhões de brasileiros da situação de pobreza. Realmente, nunca antes visto. Teve que negociar politicamente, entretanto: manteve juros e superávits em nível alto e os bancos e os rentistas continuaram a ganhar uma fortuna. Foi criticado pela esquerda, obviamente, mas conseguiu avanços jamais obtidos na distribuição de renda. Sem revolução; com política.

Abriu acesso à educação superior para essa nova classe média, implantando dezenas de novas universidades públicas e escolas de ensino técnico, especialmente no interior, e instituindo programas de financiamento para ingresso nas universidades particulares.

Mudou substancialmente também a política externa, liderando a união sul-americana, abrindo novos mercados, especialmente na África, e iniciando a aliança dos BRICS. Sem nenhum rompimento com os parceiros tradicionais do Primeiro Mundo. Reafirmando, ademais, com ênfase, a tradicional e reconhecida posição brasileira a favor do diálogo e das negociações na solução dos conflitos internacionais, e reforçando a imagem do Brasil como potência da paz, elevou bastante a presença internacional do nosso país e passou a ser reconhecido como importante líder político em todo o mundo. Encerrou seu governo com um índice de aprovação elevadíssimo.

Dilma Rousseff, a sucessora, ainda está em exercício. No seu primeiro mandato, deu continuidade à política inaugurada por Lula, talvez exagerando no incentivo ao consumo interno, pelo lado do crédito e pelo lado das isenções tributárias às indústrias de bens duráveis. Procura corrigir no segundo mandato mas enfrenta pesadíssima oposição que paralisa as ações do seu governo. Segue enfrentando graves reflexos da persistente crise internacional e, certamente, ações desestruturantes coordenadas por agências invisíveis do Grande Capital, interessadas em reverter decisões ousadas que tomou. Decisões no tocante à exploração do petróleo do pré-sal com a presença permanente da Petrobras, e nas alianças externas que aprofundou com os BRICS, a ponto de criar alternativas ao Banco Mundial e ao FMI.

No ponto histórico em que nos encontramos, cercado de incertezas, mais necessários e urgentes se fazem o debate e a formação de opinião a respeito dos rumos do desenvolvimento brasileiro, os quais, com certeza, influenciarão fortemente os caminhos políticos de toda a América do Sul.

Após essa extensa apresentação de recordações, não quero deixar passar a oportunidade de registrar a minha opinião — pessoal, não do Centro Celso Furtado, que continua discutindo intensamente esta questão, como missão essencial de sua existência. Tenho para mim que essas idéias que avanço estão na linha de sequência do pensamento do nosso grande patrono e inspirador.

E, sem a pretensão de oferecer propostas muito novas, quero mencionar três pontos essenciais da visão que tenho a respeito dessa questão.

O primeiro está ligado à observação fundamental de Celso Furtado sobre a condição de subdesenvolvimento como sendo equivalente a uma dada inserção das economias desses países que se retardaram dentro do conjunto dominado pelas economias mais avançadas. Uma inserção que os submete, inexoravelmente, à condição de fornecedores de matérias-primas para as indústrias mais produtivas, na medida em que o grande mercado, estruturado e dominado pelas nações ricas, especializa os menos desenvolvidos nesses setores; estimula-os pela demanda e fornece financiamento, e até instala empresas, para que os menos avançados sejam produtivos em matérias-primas. Eventualmente, colaboram na instalação de algumas indústrias de menor conteúdo tecnológico que já não são muito desejáveis nos seus territórios e que aproveitam mão de obra mais barata dos países mais pobres. A fronteira das indústrias de maior valor, mais avançadas em inovação tecnológica, jamais deixa de estar nos países líderes do mercado, por iniciativa desse mercado.

A primeira condição, por conseguinte, é não se submeter a esta regra do grande mercado, isto é, tomar iniciativas à margem deste mercado, extemporâneas a ele, iniciativas de cunho político, decorrentes de uma estratégia de desenvolvimento decidida politicamente. Em outras palavras, não aceitar o jugo dos interesses e das conveniências do mercado, ou, ainda, rejeitar o neoliberalismo como linha política.

A criação de empresas de iniciativa estatal em setores estratégicos é o exemplo mais bem-sucedido dessas decisões políticas à margem do mercado. A CSN em Volta Redonda, no seu tempo, como a Petrobras e a Embraer hoje, são os exemplos mais notórios de grande êxito no Brasil, mas outras iniciativas dessa origem política, como as indústrias nucleares em Rezende, o conjunto da Marinha em Aramar, a Nuclep em Itaguaí são altamente significativas, assim como foi extraordinário e exitoso o esforço brasileiro da introdução do combustível da cana e da produção dos motores a álcool. A construção de Brasília é outro caso de investimento político de retumbante êxito econômico. E é altamente desejável que estejamos permanentemente cogitando e discutindo sobre outras dessas iniciativas que aproveitem condições favoráveis que tenhamos. Um possível exemplo é o desenvolvimento de uma importante indústria farmacêutica apoiada na sólida base de conhecimentos da Fiocruz.

Dentro dessa mesma linha estratégica, importa também buscar outros mercados que não aquele dominante no mundo, dominado pelos países ricos. Buscar, arregimentar, mobilizar e estruturar politicamente, incentivando o seu crescimento. Caso típico, para nós, é o mercado sul-americano que cresceu notavelmente neste século liderado pelo Brasil. Outra linha alternativa é a aliança com os BRICS que está produzindo a extraordinária criação das

alternativas ao Banco Mundial e ao FMI dominados pelo mercado dos ricos. E, ainda, o olhar especial para o continente africano, pela proximidade, pelos laços culturais e pelo dinamismo que vem apresentando.

O segundo ponto fundamental que desejo mencionar está vinculado à chamada “armadilha da renda média”, um suposto cativo do qual os países que nele estão, como o Brasil, não conseguem sair, isto é, por mais que se esforcem, não logram manter taxas elevadas de crescimento durante longos períodos, suficientes para alçarem a condição de renda alta, típica de país desenvolvido. Bem, a armadilha, pelas razões acima referidas, é criada obviamente pelo próprio mercado rico. E interessa muito aos ricos que os de renda média se esforcem por elevar o seu padrão de consumo para continuarem comprando seus novos produtos, não importa que utilidade tenham.

Para nós, entretanto, importa antes responder a uma pergunta preliminar: para quê continuar elevando a renda intensamente? Para conseguir consumir como um americano, imitando seu “way of life”, tipo competição, sexo, fama e *business*? Para acelerar a degradação e o envenenamento do planeta e extinguir mais rapidamente a vida humana?

Podemos achar que o estágio de renda média enseja boas possibilidades de vida digna e feliz aos seus portadores, mesmo diferentes daqueles cinematográficos, desde que algumas condições de dignidade sejam preenchidas: uma distribuição de renda razoavelmente justa, um acesso universal à educação de qualidade e ao atendimento de saúde decente e gratuito. Condições que, ademais, são mais consentâneas com as funções internacionais de uma potência da paz que o Brasil sempre desejou.

Não seria melhor, embora politicamente difícil, aceitarmos, nós, os de renda média, a permanência nesta condição econômica, com pequena progressão do PIB per capita, suficiente para facilitar o entendimento político relativo à distribuição? Isso não ilumina uma estratégia de desenvolvimento diferente?

Mesmo mantendo a nossa filosofia de vida ocidental, sem pretender imitar os sentimentos orientais típicos da experiência do Butão, não estará na hora de buscarmos mais a Felicidade Interna Bruta? Pelo menos de discutir essa questão preliminar e decisiva? Não seria o caso de introduzir nos currículos escolares a discussão filosófica, aberta, livre, estimulante, sobre o consumismo e a felicidade humana, ou a dignidade humana? Introduzir a educação para o respeito e o diálogo? A educação para a Civilização? Partidos políticos da nossa vertente de pensamento não poderiam abrir este debate nos seus programas de televisão?

O terceiro ponto diz respeito à Amazônia.

Não é só metade do nosso território nacional. Não é só o maior patrimônio de diversidade biológica do planeta. Não é só a maior reserva de água doce do mundo. É a nossa maior riqueza, completamente inexplorada, e talvez se deva dizer: ainda bem! Mas também quase completamente desconhecida; e

este deve ser nosso grande lamento. Lamento de tanto tempo de incúria e desconsideração; depreciação absurda do seu valor maior em razão da sua baixa densidade eleitoral.

A Amazônia não pode deixar de ser tratada como uma das prioridades mais elevadas da nossa estratégia desenvolvimentista de hoje. O cuidadoso desenvolvimento da Amazônia, o conhecimento profundo da Amazônia em todas as suas dimensões, a ciência da Amazônia, toda por fazer; a engenharia da Amazônia que só o Brasil pode criar e desenvolver. A preservação, obviamente, que finalmente vem sendo cuidada, tão rigorosa quanto possível, preservação da fauna, da flora e da humanidade nativa.

O Nordeste, nossa grande preocupação de décadas, ainda é pobre mas encontrou o seu caminho, está plantado de universidades e de estudiosos locais. O Centro-Oeste floresceu tanto depois da construção de Brasília que é hoje a região mais dinâmica do país. A hora histórica brasileira é da Amazônia, do desenvolvimento especialíssimo, especificíssimo da Amazônia.

A cobiça internacional levou o Brasil a convocar suas Forças Armadas para ocuparem a região. Uma decisão felicíssima, eis que o trabalho do Exército, da Marinha e da Aeronáutica tem sido impecável e importantíssimo. Ao ponto em que se pode pensar em aprofundar esta missão de ocupar e vigiar, estendendo-a a uma supervisão de toda a grande ciência da Amazônia, da ictiologia mais apurada à biotecnologia avançada e a toda uma engenharia amazônica a ser gerada.

O potencial de efeitos multiplicadores desse grande investimento é incalculável, é inestimável. Mais uma vez, não se deve pensar em avaliá-lo em termos quantitativos, de crescimento de PIB ou de riqueza nacional, mas de avanço civilizatório, de liderança mundial na abertura de novos caminhos de desenvolvimento compatíveis com a preservação da nossa vida planetária. Em termos de uma contribuição brasileira efetivamente relevante para futuro da Humanidade e da Civilização.

Enfim, encerrando, são opiniões pessoais, muito políticas e nada científicas, mas que acredito serem úteis para a convocação do grande debate nacional sobre as estratégias do nosso desenvolvimento.

Esta, a meu juízo, é a missão principal do Centro Internacional Celso Furtado. **TEM COMO COMPLETAR AQUI???**

§

Crise financeira, distribuição de renda e reflexão pelos salários²

Introdução

A crise financeira iniciada no verão de 2007 levou a uma reavaliação das teorias econômicas. Enquanto, antes da crise, vários observadores julgavam que os economistas haviam, enfim, encontrado o meio de evitar as fortes flutuações econômicas e que as teorias macroeconômicas dominantes chegavam a um feliz consenso, a crise mostrou, ao contrário, que as opiniões dos economistas estavam mais do que nunca equivocadas. A crise intensificou o debate sobre o papel do Estado, em particular o debate sobre a legitimidade das políticas de reflexão implementadas no final de 2008 e no início de 2009 em um grande número de países. O debate foi prolongado quando se percebeu que a crise era ainda mais grave do que se havia previsto, e que vários governos sofreram um aumento contínuo de sua relação dívida/PIB, devido à recessão e à queda de suas receitas fiscais. A crise também relançou o debate sobre o impacto da financeirização da economia, ou seja, o espaço cada vez mais importante adquirido pelos mercados financeiros liberados de verdadeiras imposições legislativas e de supervisão. A crise fez igualmente sobressair um fato que já havia sido identificado antes por certo número de pesquisadores, mas sem que o conjunto da sociedade tenha lhe dado muita atenção, a saber: que a parte salarial na renda nacional havia caído consideravelmente num grande número de países e que a distribuição de renda tornara-se mais desigual. Tudo isso, ao menos na América do Norte e em alguns outros países, foi acompanhado de um forte endividamento dos lares, fenômeno este que, assim como aquele do aumento das desigualdades, também foi observado justo antes da Grande Depressão dos anos 1930, dando assim um ar de *déjà vu* à presente crise.

Pode-se dizer que existem três grandes explicações para o surgimento da crise financeira global, ou crise financeira dos *subprimes*, e suas consequências

1. Marc Lavoie é do Departamento de Ciências Econômicas, da Universidade de Ottawa.

2. Uma versão ligeiramente diferente deste artigo foi publicada em francês em *Cahiers de Recherche Sociologique*, n. 55, outono de 2013, p. 19-41. Os acréscimos se seguiram a uma apresentação intitulada *Wage-led growth: an equitable growth strategy*, realizada no Centro Celso Furtado, em dezembro de 2014. A versão brasileira deste texto data de 2015. O autor agradece ao Centro pelo convite e aos participantes por suas perguntas e comentários. Em particular, ele agradece a Carlos Pinkusfeld e Fabio Freitas.

devastadoras.³ A primeira explicação afirma que o sistema capitalista funciona impecavelmente bem, exceto quando as forças do mercado são obstruídas, e, portanto, que se a crise ocorre é porque os governos ou agências governamentais tentaram se opor às leis da oferta e da procura. Esta explicação é assumida pelos economistas ligados à Escola de Chicago, íntimos dos ensinamentos de Milton Friedman, e também pelos economistas da escola neoaustriaca, inspirados nos ensinamentos de Friedrich Hayek. É encontrada também nos macroeconomistas ditos de água doce⁴ — frequentemente são docentes nas universidades situadas próximas aos Grandes Lagos —, segundo os quais os mercados estão sempre em equilíbrio. Para todos esses economistas, a crise financeira ocorreu porque os governos interferiram nos mercados. Por exemplo, nos Estados Unidos, o governo federal teria forçado os bancos americanos a conceder empréstimos a mutuários menos favorecidos, contribuindo assim para a crise dos *subprimes*. Além disso, o banco central americano, o Sistema de Reserva Federal, teria fixado taxas de juros de curto prazo baixas demais após a crise de 2001 no mercado de ações. Enfim, a crise financeira também teria sido provocada pela obstinação do governo chinês em fixar sua taxa de câmbio em níveis baixos demais, o que teria permitido ao banco central chinês acumular montantes indevidos de reservas de câmbio, cujo investimento no mercado obrigacionista americano teria levado a uma diminuição inapropriada das taxas de juros de longo prazo. Assim, as taxas de juros baixas demais, tanto de curto como de longo prazo, teriam incitado lares e empresas a investirem em projetos não rentáveis. Para esses economistas, as políticas de reflexão só fizeram agravar a situação.

De acordo com a segunda explicação, a crise financeira é um exemplo extremo de deficiência de mercado e de informação insuficiente. Este ponto de vista é, sobretudo, associado aos chamados novos keynesianos, ou economistas de água salgada — os seus representantes mais conhecidos estão localizados, principalmente, na costa leste americana e também na Califórnia. Para esses economistas, os mercados estão longe de serem perfeitos, de maneira que é preciso regulamentá-los. Este é particularmente o caso dos mercados financeiros. Ora, a financeirização da economia foi facilitada pela desregulamentação dos mercados financeiros e pela falta de supervisão. Essa financeirização foi acompanhada por mudanças no estilo de remuneração dos CEOs e de seus gestores, o que favoreceu fraudes financeiras e comportamentos fraudulentos. Além disso, algumas inovações financeiras tiveram consequências inesperadas, como a securitização, que permite a uma instituição financeira transformar empréstimos em títulos negociáveis nos mercados financeiros. A securitização modificou o comportamento dos banqueiros, que passaram a tomar bem menos cuidado em relação à garantia de solidez de seus mutuários, uma vez que podiam se livrar de empréstimos menos rentáveis. A existência de uma informação assimétrica, ou

3. Essa introdução se inspira na introdução ao volume dirigido por Marc Lavoie e Engelbert Stockhammer, *Wage-led growth*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013. As três grandes explicações evocadas aqui se encontram também no livro de Thomas I. Palley, *From financial crisis to stagnation: The destruction of shared prosperity and the role of economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012. Poderíamos também evocar a explicação marxista tradicional, segundo a qual a crise resulta do declínio tendencial da taxa de lucro.

4. Segundo a distinção feita por Paul Krugman, *Economics in the crisis*, 5 de março de 2012, <<http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/03/05/economics-in-the-crisis/>>.

imperfeita, justaposta a inovações financeiras e à desregulação financeira, teria, então, ocasionado uma subavaliação sistemática dos riscos associados aos ativos financeiros e a comportamentos fraudulentos.

Embora eles reconheçam a legitimidade dos elementos microeconômicos propostos pelos adeptos da segunda explicação, alguns economistas, sobretudo heterodoxos, concebem uma terceira explicação da crise financeira global. Esta terceira explicação baseia-se em causas estruturais ligadas à evolução das variáveis macroeconômicas, sobretudo a desigualdade de renda. Ela se nutre da constatação de que as políticas econômicas enfatizadas pela maioria dos governos sofreram mudanças substanciais desde os anos 1980. Tais mudanças acompanharam uma transformação global da sociedade, que gradualmente concordou com a visão neoliberal. Essa transformação é ilustrada de diversas maneiras. Os governos e seus bancos centrais abandonaram progressivamente o objetivo do pleno emprego para se concentrar na estabilidade dos preços; os programas sociais sofreram cortes, tornando-os menos acessíveis; as finanças adquiriram um papel mais importante, e as empresas assumiram, como principal objetivo, satisfazer os detentores de ações em vez de favorecer o bem-estar de sua mão de obra, incitando assim as empresas a distribuir mais dividendos, mandar embora sua mão de obra, e reduzir seus investimentos. Todas essas mudanças, mais a legislação que favoreceu a globalização do comércio e dos movimentos de capitais, enfraqueceram o poder de negociação dos trabalhadores, ao menos daqueles que não compõem a alta direção, levando assim a reduções bastante substanciais da parte salarial na renda nacional na grande maioria dos países. Além disso, a dispersão salarial cresceu de modo substancial, um fenômeno que pode ser diretamente associado à financeirização, com as remunerações e os bônus extravagantes que são despejados no setor financeiro. A extensão das mudanças na distribuição de renda tornou-se um inevitável assunto de conversação em 2014 após a tradução para o inglês do livro de Thomas Piketty.⁵

A queda da parte salarial e o aumento da desigualdade econômica modificaram o processo do crescimento. Enquanto o crescimento era antigamente puxado pelos salários, os quais progrediam aproximadamente no mesmo ritmo que a produtividade por trabalhador, o crescimento, no curso dos dois últimos decênios, repousou sobre dois pilares, por um lado o crescimento do endividamento dos lares (o crescimento guiado pelo endividamento) e, por outro, as restrições salariais, permitindo uma melhor competitividade e a possibilidade de exportar (o crescimento guiado pelas exportações). Esses regimes de acumulação são, no entanto, insustentáveis, pois, por definição, todos os países não podem ter um saldo comercial em excedente, nem o endividamento dos lares pode aumentar indefinidamente, sobretudo se sua renda estagna. É claro, então, que os governos devem reconsiderar esses

5. Ver PIKETTY, T. *Le capital au XXI^e siècle*. Paris: Seuil, 2013.

dois tipos de regime de acumulação e providenciar condições que permitam voltar ao regime de acumulação puxado pelos salários. Os governos devem reconsiderar as verdades inatacáveis ou a sabedoria convencional, como teria dito John Kenneth Galbraith, mais particularmente a crença segundo a qual a moderação dos salários e os mercados de trabalho livres de entraves conduzirão a uma economia de mais performance e mais produtiva.

Algumas organizações internacionais reconhecem agora os perigos inerentes a uma desigualdade econômica grande demais. É o caso, notadamente, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED)⁶ e do Bureau Internacional do Trabalho (BIT), o qual encomendou um estudo em seis módulos que permitem compreender as causas e as consequências dessas mudanças na distribuição de renda, e de lá tirar algumas lições de política econômica.

O objetivo do presente artigo é apresentar os principais resultados dessa pesquisa que empreendi com meus colegas europeus a partir de 2010. Começamos por lembrar alguns dados que vão motivar nosso estudo, depois apresentaremos o ambiente conceitual que alimentou esses estudos. Enfim, nós nos debruçaremos sobre os estudos empíricos que permitem entender o impacto da redução da parte salarial na atividade econômica.

Algumas grandes tendências

Afirmamos na introdução que a parte da renda salarial havia baixado no curso dos últimos 20 anos, e afirmamos que a distribuição da renda havia se tornado mais desigual durante esse período. As Tabelas 1 e 2 ilustram a generalidade desses dois fenômenos, principalmente para os países integrantes do G20, os quais representam em torno de 80% da produção mundial. A última coluna da Tabela 1 mostra que a parte salarial diminuiu em todos os países durante o decênio, tendo precedido a crise financeira mundial de 2008, inclusive no Brasil, e se examinamos os dados para os anos 1980, constatamos que isso também vale para os últimos decênios nos países para os quais dispomos de dados. Quanto à desigualdade econômica, a Tabela 2 a ilustra, debruçando-se sobre a parte da renda obtida pelos indivíduos situados no primeiro centil, o famoso 1% da população de que tanto se fala desde o advento do movimento *Occupy Wall Street* e desde a publicação do livro de Piketty. Observa-se que essa parte cresceu em todos os países, exceto nos Países Baixos, tendo crescido de maneira considerável nos países anglo-saxões e na Argentina.

6. Ver notadamente seus *Rapport sur le commerce et le développement* de 2010, 2011 e 2012. <<http://unctad.org/fr/pages/Publications/TradeandDevelopmentReport.aspx>>.

Tabela 1. Participação dos salários na renda nacional, em percentagem, países do G20, valor médio durante o ciclo, 1980-2008

País	A. Início 1980 - fim 1990	B. Início 1990 - início 2000	C. Início 2000 - 2008	Varição (C - B), em pontos percentuais
África do Sul	56.65	54.87	50.18 ^{d)}	-4.69
Alemanha	67.11	66.04	63.37	-2.67
Arábia Saudita
Argentina	...	38.42	32.79 ^{c)}	-5.63
Austrália	66.70	65.76	62.57	-3.19
Brasil	...	43.33	39.64 ^{c)}	-3.69
Canadá	66.89	67.79	63.75	-4.05
China	15.58	13.11	10.82	-2.28
Coreia do Sul	81.62	80.53	76.97	-3.56
Estados Unidos	68.20	67.12	65.87	-1.25
França	71.44	66.88	65.87	-1.01
Índia	34.03	32.25	32.18 ^{c)}	-0.07
Indonésia
Itália	68.70	63.25	62.37	-0.88
Japão	72.38	70.47	65.75	-4.73
México	...	46.35	46.16	-0.19
Reino Unido	72.98	71.99	70.73	-1.26
Rússia	...	45.87	45.56 ^{c)}	-0.31
Turquia	48.07	54.12	50.34	-3.78

Fonte: Eckhard Hein e Matthias Mundt. Financialisation and the requirements and potentials for wage-led recovery - a review focussing on the G20. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 37. Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

Tabela 2. A parte da renda nacional do 1% das rendas superiores – meados dos anos 1970 a meados dos anos 2000

País	Meados dos anos 1970	Meados dos anos 2000	Mudança, em pontos percentuais
PAÍSES DO G20			
Alemanha ^{b)}	10.4	12.1	+1.7
Argentina ^{b)}	9.9	16.8	+6.9
Austrália ^{a)}	5.0	9.7	+4.7
Canadá ^{a)}	8.2	12.8	+4.6
China ^{b) c)}	2.6	5.9	+3.3
Estados Unidos ^{a)}	7.9	18.0	+10.1
França ^{a)}	8.2	8.7	+0.5
Índia ^{b) d)}	7.0	9.5	+2.5
Indonésia ^{b) e)}	7.2	9.1	+1.9
Itália ^{a)}	7.0	9.2	+2.2
Japão ^{a)}	6.9	9.0	+2.1
Reino Unido ^{b)}	61.	14.3	+8.2
OUTROS PAÍSES ^{A)}			
Dinamarca	4.0	4.3	+0.3
Finlândia	5.7	8.1	+2.4
Irlanda	5.8	9.8	+4.0
Países Baixos	6.1	5.4	-0.7
Nova Zelândia	6.7	9.5	+2.8
Noruega	5.4	8.2	+2.8
Portugal	7.1	9.5	+2.4
Espanha	7.6	8.8	+1.2
Suécia	5.0	6.9	+1.9

Notas: c) o primeiro dado provém de meados dos anos 1980; d) o segundo dado provém do final dos anos 1990; e) o primeiro dado provém do início dos anos 1980.

Fonte: a) Perspectivas de emprego da OCDE 2012, documento complementar no capítulo 3, tabela 3.A2.1, <<http://www.oecd.org/els/employment/policiesanddata/Chapter%203%20web%20annex.pdf>>;

b) The world top incomes database, <<http://g-mond.parisschoolofeconomics.eu/topincomes/#Database>>.

Em economia heterodoxa (economia marxista, economia pós-keynesiana), uma das crenças mais estabelecidas é que a propensão ao consumo de uma economia é tanto mais fraca na medida em que os rendimentos são distribuídos aos mais ricos, e que a distribuição funcional favorece o lucro. Tal distribuição de renda conduz, então, a uma redução do consumo e a um enfraquecimento da demanda global. Entretanto, até a crise financeira global de 2008, não se pode dizer que houve uma queda da atividade econômica. Como essa contradição pode ser explicada? Segundo Eckhard Hein e Matthias Mundt,⁷ diferentes países reagiram diferentemente a essa evolução. Em certos países, notadamente os anglo-saxões, foi um regime de acumulação pela dívida, mais precisamente a dívida dos lares, que permitiu compensar o aumento da desigualdade econômica. Nesses países, a demanda global e o consumo foram sustentados pelo crescente endividamento das famílias e pela transformação do modo de funcionamento das empresas — em virtude do fenômeno da financeirização — que reduziram seus investimentos em capital fixo, em parte por causa das modificações em sua governança, mais pautadas no valor acionário de curto prazo e nas taxas de rendimento alvo elevadas, por conta notadamente dos bônus por performance dados aos chefes de empresa. Essa diminuição das despesas de investimento tem como contrapartida, no entanto, o aumento dos dividendos pagos aos acionistas, bem como o aumento do valor das ações suscitando ganhos em capital. Esses dois aumentos permitem resistir às despesas de consumo, por sua vez reforçadas pelo acesso fácil ao crédito, que é uma característica das economias anglo-saxãs, notadamente o acesso ao crédito imobiliário. Assim, os ganhos em capital no mercado da Bolsa foram reforçados pelos ganhos em capital nos mercados imobiliários, que ocasionaram, por sua vez, despesas de consumo. Tudo isso criou, ao menos temporariamente, um círculo virtuoso: todas essas despesas de consumo suscitadas pelos dividendos elevados e o incremento das taxas de endividamento dos lares justificando as taxas de rendimento alvo elevadas, notadamente a famosa taxa de rendimento de 15% sobre o capital próprio (*return on equity*), a despeito da fragilidade do investimento real. Entretanto, como ilustrado na Tabela 3, os países que conheceram fortes taxas de aumento do endividamento de seus lares frequentemente parecem ser também os que sofreram um déficit de conta corrente, países esses que importam mais que exportam.

7. Eckhard Hein e Matthias Mundt. *Financialisation and the requirements and potentials for wage-led recovery* – a review focussing on the G20, Conditions of Work and Employment Series working paper, n. 37, Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

Tabela 3. Desequilíbrios internacionais e aumento das taxas de endividamento dos lares

	País	Saldo da conta corrente (a)	Aumento das taxas de endividamento dos lares (b)
Países com fortes excedentes de conta corrente	Suíça	+11.8	+5
	Rússia	+7.5	+9
	Países Baixos	+6.7	+33
	China	+6.3	+8
	Alemanha	+5.4	-11
	Japão	+3.6	-7
	Áustria	+2.9	+8
	Coreia do Sul	+2.5	+32
Países com fortes déficits de conta corrente	Grécia	-10.2	+35
	Portugal	-9.9	+27
	Espanha	-6.8	+34
	Estados Unidos	-4.7	+26
	Irlanda	-2.6	+63
	Reino Unido	-2.3	+32
	Itália	-2.1	+18
	Austrália	-2.0	+42

Notas: (a) Saldo de conta corrente, em percentagem do PIB, médias 2003-2010. (b) Aumento do endividamento dos lares, em pontos percentuais do PIB, entre 2000 e 2008. A Irlanda começa em 2001; a Suíça começa em 1999 e termina em 2007.

Fonte: Marc Lavoie e Engelbert Stockhammer. Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 41. Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

Mas enquanto os lares americanos reagem à diminuição de suas rendas salariais, pelo aumento de seu endividamento e pela diminuição de suas taxas de poupança de maneira permanente — tentando, assim, conservar seu lugar na hierarquia do consumidor americano, que procura imitar o comportamento de seus vizinhos mais endinheirados —, os lares em outros países reagem de um modo completamente diferente. Till van Treeck e Simon Mundt⁸ mostram, em seu estudo, que o consumo dos lares alemães e chineses se deteriorou relativamente, em parte por causa do efeito já identificado mais acima, a saber: uma distribuição de renda mais desigual e mais favorável aos lucros reduz o consumo e aumenta a poupança, mas também porque as taxas de poupança dos lares alemães e chineses estavam em alta. Nesses países, mais particularmente na China, o acesso ao crédito é menos fácil, tanto que a deterioração da rede de proteção social, incluindo a saúde, incitou os lares a poupar mais. Na Alemanha, o rendimento real estagnado, bem como as reformas dos benefícios sociais dos trabalhadores e a desregulamentação do mercado de trabalho, que agora protege menos o trabalhador, criaram inquietude nos lares alemães, tanto que essa insegurança, assim como na China, levou a um aumento das taxas de poupança. Desta forma, essa diminuição da demanda interna, somada ao aumento da competitividade externa — graças ao congelamento dos

8. Simon Storn e Till van Treeck. *Income inequality as a cause of the Great Recession? A survey of current debates*. Conditions of Work and Employment Series working paper n. 39. Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

salários nominais alemães —, induziu uma alta substancial do excedente do saldo comercial e do saldo da conta corrente na Alemanha. Isso é também ilustrado no alto da Tabela 3, que mostra que, em regra geral (mas não sempre), os países onde o endividamento dos lares aumentou pouco são também os países beneficiados com um saldo de conta corrente positivo e substancial.

Pode-se perguntar por que a distribuição de renda evoluiu num sentido tão favorável aos mais ricos e aos rendimentos de capital, um fenômeno observado não somente nos países industrializados, mas também nos países em desenvolvimento. Segundo a economia dominante, a distribuição de renda é antes de tudo uma questão de tecnologia, a teoria neoclássica afirmando que, num mercado concorrencial, cada agente é remunerado segundo o valor de sua produtividade marginal. A explicação tradicional dessa evolução é que o progresso técnico foi favorável ao capital, o que aumentou, então, sua remuneração, e que as novas tecnologias requerem mais competências, favorecendo os detentores de diplomas. O ponto de vista alternativo, que é aquele defendido por Engelbert Stockhammer e pela grande maioria dos economistas heterodoxos — notadamente os economistas institucionalistas encontrados, agora, sobretudo nas escolas de relações industriais —, é que a distribuição de renda é, sobretudo, um caso de poder de barganha. Assim, segundo eles, a globalização, a financeirização, o abandono das políticas de pleno emprego e o enfraquecimento do Estado-providência conduziram, de modo geral, a uma diminuição do poder de negociação dos trabalhadores e, conseqüentemente, a uma redução da parte salarial, inclusive a paga aos empregados que não são gestores ou supervisores.

Stockhammer⁹ se dedica a uma análise econométrica que tem por objetivo avaliar o impacto sobre a distribuição funcional das mudanças ligadas à tecnologia e das mudanças ligadas ao poder de negociação. Para os países avançados, ele constata que taxas de crescimento rápido aumentam a parte dos lucros (um efeito cíclico) e que taxas de desemprego elevadas reduzem a parte salarial, os trabalhadores tendo, então, menos alavancas para negociar. Stockhammer constata também que a taxa de sindicalização e a importância relativa das despesas do governo têm um impacto positivo sobre a parte salarial. Em contrapartida, como seria de se esperar, um aumento da globalização e da financeirização, medida pela soma das *ratios* em relação ao PIB das importações e das exportações e pela soma do ativo e do passivo financeiro de um país em relação a seu PIB, tem um efeito desfavorável sobre a parte salarial. Quando se leva em conta todos esses efeitos, as variáveis ligadas à mudança tecnológica, medidas pela taxa de capitalização (a relação entre capital e trabalho) e a parte do setor das novas tecnologias na economia, não têm mais que um impacto negativo muito insignificante sobre a parte salarial. Quando Stockhammer refaz o mesmo exercício para um conjunto de 71 países avançados e em desenvolvimento, utilizando um conjunto de variáveis

9. STOCKHAMMER, ENGELBERT. *Why have wages fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution*. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 35, Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

limitado, ele encontra essencialmente os mesmos resultados, a globalização e os cortes no Estado-providência tendo o mais forte impacto sobre a parte dos lucros. Quanto ao progresso tecnológico, medido aqui pela evolução do setor manufatureiro em relação ao setor agrícola, ele não tem mais nenhum efeito sobre a parte salarial, e isso é um efeito positivo! Assim, contrariamente aos pesquisadores tradicionais, que afirmam que a evolução da parte salarial e das desigualdades é um fenômeno inelutável associado ao progresso técnico, Stockhammer conclui que a diminuição dos salários no curso dos dois últimos decênios se explica, sobretudo, por um descomprometimento do Estado em relação ao objetivo do pleno emprego e pela redução do poder de negociação dos trabalhadores, causado notadamente por fenômenos sustentados pelos Estados, a saber, a globalização e a financeirização. As mudanças observadas na distribuição de renda não são, então, nem inelutáveis nem irreversíveis.

Alguém poderia se perguntar, contudo, por que seria necessário inverter a tendência, e por que os aumentos salariais seriam um bom negócio para a economia. Quando as coisas são vistas de um ponto de vista microeconômico, no âmbito da empresa individual, é evidente que um aumento dos salários representa um custo para ela e um obstáculo à sua rentabilidade e perenidade. Todavia, é importante ir além da visão microeconômica e considerar os salários de outro modo e não como um custo. É preciso examinar os salários sob o ângulo macroeconômico. Os salários são igualmente rendimentos, que constituem uma parte importante da demanda global por meio do seu consumo. Além disso, como vamos ver, os aumentos de salários podem ter efeitos favoráveis do lado da oferta, gerando aumento de produtividade. São essas possibilidades que examinamos agora e que justificam uma reflexão da economia mundial pelos salários. Efetivamente, numa seção subsequente, vamos mostrar que a maioria das economias G20 participa de um regime de crescimento conduzido pelos salários.

Crescimento e distribuição: uma conceitualização

Antes de examinar por que o aumento rápido dos salários poderia ter um impacto favorável sobre a economia, é preciso, em primeiro lugar, fazer algumas distinções e proceder a algumas definições.¹⁰ Vamos definir como políticas favoráveis ao capital aquelas que conduzem a uma diminuição tendencial da parte salarial na renda nacional. Essas políticas compreendem as restrições e os obstáculos à sindicalização, o enfraquecimento do processo de negociação coletiva, as restrições às greves, a redução das proteções sociais, a diminuição do valor real do salário mínimo ou de seu valor em relação ao salário médio. Os promotores das políticas favoráveis ao capital habitualmente exaltam que

10. Essa seção e suas tabelas se inspiram no texto de Marc Lavoie e Engelbert Stockhammer, *Wage-led growth: Concept, theories and policies*. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 41. Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

as mesmas vão melhorar a flexibilidade e a eficácia da economia; raramente eles fazem valer que tais políticas vão aumentar os rendimentos do capital. O mesmo se aplica às políticas fiscais que modificam a distribuição secundária da renda, como a diminuição da taxa de imposição das sociedades ou da taxa de imposição sobre os ganhos em capital. As políticas monetárias vão também ter consequências na distribuição de renda, assim como as comerciais. As políticas favoráveis aos trabalhadores vão, evidentemente, no sentido inverso, como indicado no Quadro 1.

Quadro 1. Políticas favoráveis aos assalariados e ao capital

	POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO		OUTROS FATORES
	Pró-capital	Pró-trabalhadores	
POLÍTICAS	“Flexibilidade dos mercados de trabalho” Abolir o salário mínimo Enfraquecer a negociação coletiva Impor as restrições salariais	“O Estado-providência” Aumentar o salário mínimo relativo Reforçar a negociação coletiva	Mudanças tecnológicas Globalização Financeirização Políticas orçamentárias, monetárias e comerciais
RESULTADOS	Crescimento fraco dos salários Parte salarial ↓ Dispersão acrescida dos salários	Crescimento dos salários reais Parte salarial estável (ou ↑) Dispersão reduzida dos salários	

Quadro 2.: Definição dos regimes econômicos guiados pelos lucros e pelos salários

		IMPACTO SOBRE A ECONOMIA	
		Expansão	Contração
MUDANÇA NA DISTRIBUIÇÃO DA RENDA IMPOSTA À SOCIEDADE	Uma alta da parte dos lucros	Regime econômico guiado pelos lucros	Regime econômico guiado pelos salários
	Uma baixa da parte dos lucros	Regime econômico guiado pelos salários	Regime econômico guiado pelos lucros

É preciso agora considerar outra questão. Sabendo-se, por exemplo, que as políticas de distribuição são favoráveis ao capital e conduzem a um aumento da parte dos lucros na renda nacional, qual é o impacto econômico dessa mudança? Qual é o impacto sobre a demanda global no curto prazo, ou sobre a taxa de crescimento da demanda global, ou, ainda, qual é o impacto sobre a taxa de crescimento da produtividade? Se o aumento da parte dos lucros tem repercussões favoráveis sobre essas diversas variáveis da economia, diremos que a economia se situa num regime econômico guiado pelos lucros. No caso contrário, se o aumento da parte dos lucros tem um impacto negativo sobre a economia, diremos que essa economia está num regime econômico guiado pelos salários. Evidentemente, podemos também considerar o que ocorre quando é a parte salarial que está em alta, como ilustrado no Quadro 2.

O que é importante compreender é que o regime econômico no qual se encontra uma economia é determinado por fatores estruturais e pelo comportamento de seus diversos agentes, sobre os quais as políticas governamentais têm pouca influência, senão a muito longo prazo. Vamos mais longe sobre os determinantes desses regimes econômicos. Em contrapartida, o governo pode influenciar a evolução da distribuição de renda, por suas políticas e sua legislação, assim como lembramos na seção precedente.

Quadro 3. Viabilidade dos regimes de crescimento

		POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO	
		Pró-capital	Pró-trabalhadores
REGIME ECONÔMICO	Guiado pelos lucros	Processo de crescimento guiado pelos lucros <i>O neoliberalismo em teoria</i>	Estagnação ou crescimento instável <i>Justificação do "pensamento único"</i>
	Guiado pelos salários	Estagnação ou crescimento instável <i>O neoliberalismo em prática</i>	Processo de crescimento guiado pelos salários <i>A Idade do Ouro do capitalismo, os Trinta Gloriosos</i>

O que acontece agora se cruzarmos os Quadros 1 e 2, para obter o Quadro 3? Isolados, dois cruzamentos engendram um crescimento estável e constante: num regime econômico puxado pelos lucros, é preferível ter políticas de distribuição que favoreçam o capital; em contrapartida, num regime econômico puxado pelos salários, é preciso políticas de distribuição que favoreçam os trabalhadores. O primeiro cruzamento corresponde às promessas do neoliberalismo: dando mais aos ricos e aos detentores do capital, todos os trabalhadores

acabarão sendo beneficiados. O segundo cruzamento corresponde aos 30 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Nos dois outros casos, as contradições entre as políticas empreendidas pelo Estado e o regime econômico inerente ao país levarão a um crescimento moderado ou a desequilíbrios nefastos ao crescimento. Os autores dos seis módulos encomendados pelo BIT creem justamente que os 20 ou mesmo 30 últimos anos foram caracterizados por políticas de distribuição *pro capital*, feitas nos países regidos mais frequentemente por um regime econômico guiado pelos salários. As políticas neoliberais têm, então, em prática, levado seja a um crescimento moderado, seja ao surgimento de desequilíbrios sistêmicos, pois um crescimento econômico rápido necessitava de elementos amplificadores: o aumento do endividamento dos lares ou, então, dos saldos comerciais em excedente, como explicamos na seção precedente.

A crise financeira atual corre o risco de nos mergulhar ainda mais num processo de crescimento inoperante. Efetivamente, a crise enfraqueceu o poder de negociação dos trabalhadores e provocou o aparecimento de substanciais déficits orçamentários, mesmo nos países ou regiões que podiam se gabar de finanças públicas sãs, o que justifica hoje políticas orçamentárias de rigor ou de austeridade. As pressões para a baixa salarial, que se materializam por congelamentos de salário a despeito da alta contínua dos preços, vão, então, operar tanto no setor privado como no setor público. Por outro lado, a despeito da indignação das populações e das vagas promessas de regulamentação do setor financeiro, não parece ainda que o processo de financeirização da economia esteja prestes a parar. É, então, imperativo reconsiderar as políticas neoliberais favoráveis ao capital.

Os regimes de demanda

Afirmamos que as mudanças na distribuição de renda podiam ter efeitos favoráveis ou desfavoráveis sobre a economia. Tradicionalmente, os economistas, desde os trabalhos empreendidos por aqueles da escola da regulação francesa — notadamente os trabalhos de Robert Boyer¹¹ —, distinguem os efeitos sobre a demanda e os efeitos sobre a produtividade. Veremos que eles acabam por se embarçar, mas comecemos pelos efeitos sobre a demanda global. Quais são os determinantes dos regimes de demanda?

O produto interno bruto de um país, seu PIB, é a soma de quatro componentes: as despesas de consumo, as despesas de investimento, as exportações líquidas (exportações menos importações) e as despesas do governo (as transferências excluídas). O impacto de uma mudança na distribuição de renda dependerá, então, da soma de seu impacto sobre essas quatro componentes. Na prática, os pesquisadores consideram o impacto das três primeiras. O Quadro

11. BOYER, ROBERT. Formalizing growth regimes within a regulation approach. DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R.; SILVERBERG, G.; SOETE, L. (Org.). *Technical Change and Economic Theory*. Londres e Nova Iorque: Pinter Publishers, p. 608-630.

4 resume os determinantes estruturais que vão fazer com que uma economia se situe num regime de demanda guiado pelos salários ou pelos lucros.¹² Em geral, uma distribuição mais favorável aos salários vai permitir um aumento do consumo, pois, geralmente, uma maior parte dos salários que dos lucros é consumida (o resto sendo poupado). De maneira técnica, pode se dizer que a propensão ao consumo sobre os salários é mais elevada que a propensão ao consumo sobre os lucros. A variação entre as duas propensões ao consumo parece se situar em torno de 0,40 ou 0,45 segundo as estimativas estatísticas mais recentes.¹³ Essa variação é, então, substancial, e permite pensar que as economias estão frequentemente em regime de demanda guiado pelos salários. Essa variação é devida ao fato de que uma parte dos lucros armazenados pelas empresas é automaticamente poupada por elas (são os lucros não distribuídos), enquanto os lucros distribuídos aos lares sob a forma de pagamentos em juros e dividendos são frequentemente monopolizados pelos ricos, que consomem uma fração reduzida de sua renda em comparação aos indivíduos que fazem parte dos decis da classe média ou dos decis inferiores.

Quadro 4. A estrutura econômica dos regimes de demanda guiados pelos lucros e pelos salários

ESTRUTURA ECONÔMICA	REGIME DE DEMANDA	
	Guiado pelos lucros	Guiado pelos salários
Consumo	Poucas diferenças entre as propensões ao consumo	A propensão ao consumo sobre os salários é bem mais elevada que a propensão ao consumo sobre os lucros
Investimento	O investimento reage fortemente à lucratividade, mas reage pouco às vendas	O investimento reage pouco à lucratividade, mas reage fortemente às vendas
Exportações líquidas	Economia muito aberta, com exportações sensíveis às variações de preço e das importações, variando fortemente com a produção interna	Economia relativamente fechada, com exportações reagindo pouco às variações de preço e importações variando pouco com a produção interna

12. Esta tabela se inspira no modelo kaleckiano de crescimento. Pode-se encontrar uma apresentação completa da mesma no capítulo 6 do livro de Marc Lavoie, *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2014.

13. Ver STORM, S.; NAASTE-PAD, C.W.M. *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Cambridge: Harvard University Press, 2012, p. 129.

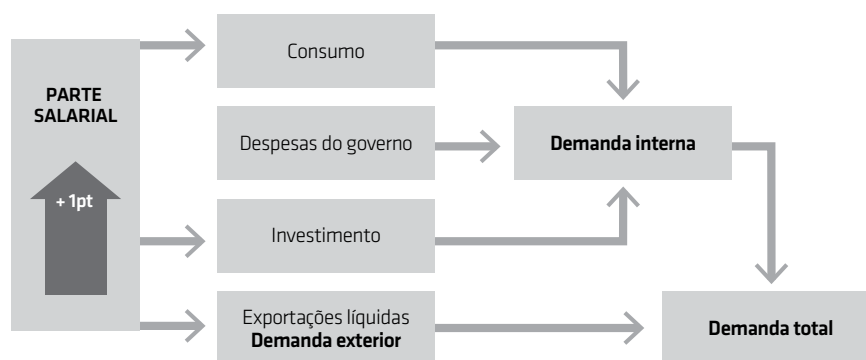
Em contrapartida, uma distribuição mais favorável aos trabalhadores vai reduzir a lucratividade das empresas, considerada uma taxa de utilização das capacidades produtivas. Isto pode, então, fazer diminuir as despesas de investimento das empresas, à medida que elas reagem aos índices de rentabilidade. Em compensação, se seus investimentos dependem fortemente de suas vendas e de sua taxa de utilização das capacidades, é possível que esse efeito negativo seja anulado, pois o aumento da parte salarial vai levar a um aumento das vendas aos consumidores, o que poderia estimular as empresas a aumentar suas capacidades produtivas. Enfim, em geral, pode-se dizer que o aumento da parte salarial tem também um efeito negativo sobre a terceira componente do PIB, as exportações líquidas, pois

o aumento dos salários vai frequentemente levar a uma alta dos preços, o que pode afetar negativamente as exportações.

É essencial distinguir bem os regimes de demanda, a interna e a total, esta última incluindo a de dentro e a proveniente do estrangeiro, como ilustrado na Figura 1. Essa distinção é evidentemente fundamental, pois evita que cometamos um erro de composição.

14. ONARAN, O.; GALANIS, G. *Is aggregate demand wage-led or profit-led?* National and global effects. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 40. Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

Figura 1. Demanda interna e demanda total



Efetivamente, vamos ver que certo número de países se situa num regime de demanda total orientado pelos lucros embora seu regime de demanda interna seja guiado pelos salários. Então, para esse tipo de país, é preferível empreender políticas de distribuição favoráveis aos lucros. No entanto, sabemos também que todos os países não podem se beneficiar de exportações líquidas positivas, uma vez que a soma dos saldos comerciais de todos eles deve necessariamente ser igual a zero. A um conjunto de países com saldo comercial em excedente deve corresponder outro conjunto de países com saldo comercial em déficit. As políticas de distribuição *pro capital* empreendidas por um país terão, então, consequências negativas para os parceiros desse país. De fato, se todos os países se situam num regime de demanda interna guiado pelos salários com um regime de demanda total guiado pelos lucros, o conjunto da economia mundial funcionará sob a forma de um regime de demanda guiado pelos salários. Se esses países empreendem todos, sob uma lógica individual, políticas de distribuição favoráveis aos lucros, a economia mundial cairá em recessão, uma vez que a demanda global da economia mundial é então puxada pelos salários!

As últimas pesquisas empíricas, feitas por Özlem Onaran e Giorgos Galanis¹⁴ no âmbito de um dos módulos, confirmam esse julgamento.

Exponhamos, em primeiro lugar, como eles chegam a seus resultados. Seus dados cobrem o período de 1970 a 2007 tanto para as economias avançadas como para os países em desenvolvimento (exceto a China). Infelizmente, tivemos que omitir o Brasil, a Arábia Saudita e a Rússia, em razão da falta de estatísticas, pois no caso do Brasil, notadamente, as séries de dados só começavam em 1990. Para cada país, a parte ajustada dos salários (ou a dos lucros), assim como a parte do PIB a custo de fatores, é então calculada. Para cada país, Onaran e Galanis procedem à avaliação de equações separadas para o consumo, o investimento e as exportações líquidas. O consumo é estimado em função dos salários e dos lucros enquanto o investimento é estimado em função da renda e dos lucros (e do investimento público para certos países). As exportações líquidas são avaliadas em três tempos: primeiro as exportações são calculadas em função do preço relativo das exportações e das importações assim como do PIB do resto do mundo; em seguida, as importações são avaliadas em função do PIB do país em questão e em função do preço relativo das exportações e das importações; finalmente, os preços internos e os preços de exportação são estimados em função do preço de importação e do custo salarial por unidade.

A Tabela 4 resume seus principais resultados.¹⁵ Nela constatamos efetivamente que todos os países do G20 (para os quais dispúnhamos de dados adequados), que representam 80% da produção mundial, estão em regime de demanda interna puxada pelos salários. Em outras palavras, quando se aumenta a parte dos lucros, isso leva a uma diminuição da demanda interna (a coluna d), o impacto negativo sobre o consumo supera o impacto positivo (por vezes nulo) sobre o investimento. Constata-se também, considerado o efeito de um aumento da parte dos lucros sobre o comércio exterior, que um grande número desses países, mesmo a Alemanha, está em regime de demanda total puxada pelos salários (a coluna e), o Canadá, a Austrália e países semi-industrializados fazendo parte das exceções. Esses resultados são confirmados por um novo estudo, o de Jochen Hartwig, e se baseiam nos dados de painel para os países da OCDE entre 1970 e 2011.¹⁶ Hartwig descobre que a demanda interna é fortemente puxada pelos salários enquanto a demanda total do conjunto dos países da OCDE é levemente puxada pelos salários. A parte salarial não tem impacto estatisticamente significativo sobre o investimento embora todos os efeitos negativos de um aumento dos salários devam ser inteiramente atribuídos ao comércio exterior.¹⁷

Onaran e Galanis estimam também que, quando todos os países do G20 aumentam a parte dos lucros de um ponto percentual, a taxa de crescimento do PIB do conjunto dos países do G20 diminui 0,36 pontos percentuais. Assim, é claro que toda política generalizada de moderação salarial provocada pela crise financeira e a crise orçamentária na Europa resulta em consequências

15. É importante notar que os efeitos medidos por Onaran e Galanis são «de nível» e não aumentos da taxa de crescimento como diria o modelo kaleckiano de crescimento e distribuição. Esses efeitos sobre o nível do PIB (por oposição à taxa de crescimento do PIB), devidos a uma mudança na distribuição da renda, num certo sentido são mais coerentes com o modelo proposto por Fabio Freitas e Franklin Serrano, seu modelo prevendo igualmente um efeito sobre o nível do PIB. Ver FREITAS e SERRANO. *Growth, distribution and effective demand: the supermultiplier growth model alternative*, 2014, http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto2409.pdf

16. Ver HARTWIG, J. Testing the Bhaduri-Marglin model with OECD panel data. In: *International Review of Applied Economics*, 28 (4), 2014, p. 419-435.

17. Essa é, aliás, a hipótese já considerada por Robert Blecker desde 1989. Ver seu artigo *International competition, income distribution and economic growth*. In: *Cambridge Journal of Economics*, 13 (3), Setembro 1989, p. 395-412.

funestas sobre a economia mundial. Onaran e Galanis mostram que todos os países, exceto a China e a África do Sul, vão sofrer as consequências de um aumento generalizado da parte dos lucros, mesmo que alguns desses países, como o Canadá, possam tirar proveito de um aumento da parte dos lucros que seria limitado a seu próprio país.

Tabela 4. Efeitos do aumento de um ponto percentual da parte dos lucros sobre a demanda interna e sobre a demanda total

	C	I	EXL	Demanda interna	Demanda total	Efeito simultâneo sobre a demanda total
	a	b	c	d(a+b)	e(a+b+c)	G
Zona do Euro-12	-0.439	0.299	0.057	-0.140	-0.084	-0.245
Alemanha	-0.501	0.376	0.096	-0.125	-0.029	-
França	-0.305	0.088	0.198	-0.217	-0.020	-
Itália	-0.356	0.130	0.126	-0.226	-0.100	-
Reino Unido	-0.303	0.120	0.158	-0.183	-0.025	-0.214
Estados Unidos	-0.426	0.000	0.037	-0.426	-0.388	-0.921
Japão	-0.353	0.284	0.055	-0.069	-0.014	-0.179
Canadá	-0.326	0.182	0.266	-0.144	0.122	-0.269
Austrália	-0.256	0.174	0.272	-0.082	0.190	0.172
Turquia	-0.491	0.000	0.283	-0.491	-0.208	-0.717
México	-0.438	0.153	0.381	-0.285	0.096	-0.111
Coreia do Sul	-0.422	0.000	0.359	-0.422	-0.063	-0.864
Argentina	-0.153	0.015	0.192	-0.138	0.054	-0.103
China	-0.412	0.000	1.986	-0.412	1.574	1.115
Índia	-0.291	0.000	0.310	-0.291	0.018	-0.027
África do Sul	-0.145	0.129	0.506	-0.016	0.490	0.390

Notes: C = consumo; I = investimento; EXL = exportações líquidas. A coluna G leva em conta o efeito multiplicador.

Fonte: Özlem Onaran e Giorgos Galanis. Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 40. Bureau International du Travail, Genebra, 2012. A coluna d foi acrescentada por minha conta.

Assim, é claro que a reflação da economia mundial não pode passar pela moderação salarial, os partidários dessa abordagem pecando por um duplo erro de composição: o que é verdade para uma empresa não é necessariamente verdade para todas as empresas; o que é verdade para um país considerado isoladamente não é necessariamente verdade para o conjunto da economia mundial. Os resultados da Tabela 4 têm implicações consideráveis. Eles evidenciam os efeitos favoráveis dos aumentos salariais como componente essencial da demanda global e realçam a necessidade da cooperação internacional para impedir a queda dos salários. Prevenir tal queda é tão mais necessário que os economistas estão agora conscientes de que a política monetária é completamente impotente quando as taxas de inflação se aproximam de zero, uma

vez que os bancos centrais não podem, então, baixar suficientemente as taxas de juros reais, a taxa de juros nominal não podendo ficar abaixo de zero. Só restam as políticas orçamentárias e as políticas de distribuição de renda.

Observações secundárias sobre os regimes de demanda

O que dizer do regime de demanda para o Brasil? Como indicado acima, Onaran e Galanis julgaram que as séries temporais da parte dos lucros disponíveis para o Brasil eram muito curtas. No entanto, autores brasileiros tentaram examinar, ao menos de modo preliminar, se a demanda da economia brasileira era guiada pelos salários ou pelos lucros. Miguel Bruno, num estudo antigo, conclui que o regime de demanda da economia brasileira era guiado pelos salários durante o período 1981-2000.¹⁸ Em contrapartida, num estudo mais recente, Araújo e Gala relatam que esse regime de demanda era guiado pelos lucros entre 2001 e 2008.¹⁹ Os dois estudos relatam, todavia, que a economia brasileira era guiada pelos salários quando se considera somente a demanda interna, como é o caso para os outros países. Uma interpretação da situação brasileira, baseada numa causalidade invertida, poderia ser a seguinte: uma depreciação em termos reais do real brasileiro tem fortes efeitos positivos sobre as exportações líquidas; essa depreciação provoca simultaneamente a redução da parte dos lucros na renda nacional e, por conseguinte, do consumo; entretanto, os efeitos benéficos da depreciação sobre as exportações líquidas e o investimento superam os efeitos negativos sobre o consumo. Assim, pareceria que a demanda total brasileira é guiada pelos lucros; mas, na realidade, seria, sobretudo, uma economia puxada pelas exportações (*export-led*).

O caso brasileiro não faz senão ilustrar uma situação geral: os estudos empíricos sobre os regimes de demanda chegam, por vezes, a resultados contraditórios. É particularmente o caso para os Estados Unidos. Embora Onaran e Galanis observem que o regime de demanda americano parece ser guiado pelos salários, muitos pesquisadores chegam ao resultado inverso: o regime de demanda seria puxado pelos lucros. É um resultado ao qual chegam Storm e Naastepad, que, como veremos, contribuiram em um dos módulos de nosso projeto de pesquisa, assim como Barbosa-Filho²⁰ e Taylor e, mais recentemente, Kiefer e Rada.²¹ Esses dois últimos grupos de autores põem em evidência uma relação cíclica à la Goodwin, com um movimento contracíclico entre a parte salarial na renda nacional e o grau de atividade econômica. Como se pode chegar a esses resultados contraditórios? Seguramente, o regime de demanda pode depender do período considerado. A utilização de métodos econométricos diferentes pode também conduzir, evidentemente, a resultados divergentes.

18. BRUNO, M. Wage-led growth e financeirização conciliados por impulso estatal? Uma avaliação da hipótese do caráter híbrido do regime de crescimento brasileiro, 2003, <http://www.sep.org.br/artigos/download?id=2159&title=Wage-led%20growth%20e%20financeiriza%C3%A7%C3%A3o%20conciliados%20por%20impuls%C3%A3o%20estatal?%20Uma%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20da%20hip%C3%B3tese%20do%20car%C3%A1ter%20h%C3%ADbrido%20do%20regime%20de%20crescimento%20brasileiro>

19. ARAÚJO, E.; GALA, P. Economic growth regimes in Brazil: Empirical evidence and policy implications. In: *Estudos Avançados*, 26 (75), 2012, p. 41-56.

20. BARBOSA-FILHO, N.; TAYLOR, L. Distributive and demand cycles in the US economy — a structuralist Goodwin model. In: *Metroeconomica*, 57 (3), July 2006, p. 389-41.

21. KIEFER, D.; RADA, C. (2014). Profit maximising goes global: the race to the bottom. In: *Cambridge Journal of Economics*, advance access, doi:10.1093/cje/beu040.

Robert Blecker,²² num trabalho recente, formula a hipótese de que os regimes de demanda guiados pelos lucros prevalecem, sobretudo, nos estudos econométricos que se debruçam sobre as relações cíclicas de curto prazo, com dados trimestrais, por exemplo (como é o caso de Kiefer e Rada), enquanto os regimes de demanda guiados pelos salários se destacariam nos estudos centrados no médio prazo, com dados anuais (como é o caso de Onaran e Galanis). Por meio de correlações simples incidindo sobre horizontes de tempos diferentes, Blecker mostra que sua hipótese é plausível. De fato, pode-se presumir que a correlação de curto prazo muito frequentemente observada entre a parte dos lucros e a atividade econômica é atribuível à presença do trabalho indireto (*overhead labour*), cuja quantidade não muda em curto prazo com as flutuações do *output*. Assim, um aumento da demanda causado por um fator exógeno, para um salário real constante e uma produtividade constante por trabalhador direto, conduzirá a um aumento da parte dos lucros das empresas. Assim, todas as outras coisas sendo iguais, um choque de demanda positiva será acompanhado de um aumento da parte dos lucros na renda nacional. Isso parece compatível com o fato de que nos Estados Unidos o setor residencial se mostra um importante indicador avançado da atividade econômica.²³

A existência do trabalho indireto, que não varia com as flutuações cíclicas do *output*, vem consideravelmente complicar a vida dos econométricos. Sua presença introduz não linearidades que podem comprometer a interpretação dos resultados empíricos, como mostram Nikiforos e Foley.²⁴ De fato, pode-se demonstrar no âmbito do modelo de crescimento e distribuição kaleckiano, incluindo o trabalho indireto, que uma alta do *mark-up* sobre o custo direto unitário, com uma produtividade constante por trabalhador direto, pode levar a uma baixa da parte dos lucros e a uma baixa da taxa de utilização das capacidades.²⁵ Isto mostra que a parte dos lucros na renda nacional não é necessariamente uma boa medida da relação de força entre trabalhadores e empregados. No caso evocado aqui, o estudo empírico, baseado na medida da parte dos lucros, viria a concluir que a economia em questão está num regime de demanda guiado pelos lucros, enquanto a realidade é exatamente inversa: a redução do salário real levou a um esfriamento da atividade econômica, o que mostra que essa economia está, na verdade, num regime de demanda guiado pelos salários. No caso dos Estados Unidos, seria possível ter em conta o trabalho indireto, pois para esse país dispomos de dados sobre a massa salarial dos empregados em cargos de supervisão, que podemos associar ao trabalho indireto. O modelo empírico apropriado para avaliar a função de consumo teria em conta, por conseguinte, a parte salarial concernente aos trabalhadores diretos, a referente aos trabalhadores de supervisão e finalmente a parte dos lucros. Essa distinção é tão mais necessária que sabemos, graças aos trabalhos de Thomas Piketty e seus colaboradores, que a parte salarial relativa aos indivíduos mais ricos aumentou muito

22. BLECKER, R. Wage-led versus profit-led demand regimes: the long and the short of it, 2014. http://www.boeckler.de/pdf/v_2014_10_30_blecker.pdf

23. É possível também que a relação contra-cíclica entre a parte salarial e a atividade econômica, em outras palavras um ciclo à la Goodwin causado pela evolução da relação de força entre empregados e empregadores, possa na realidade ser engendrado por um outro fenômeno completamente independente — por exemplo, a evolução cíclica da *ratio* de endividamento do setor privado. Assim uma economia que seria aparentemente guiada pelos lucros seria na realidade guiada pelo endividamento, à la Hyman Minsky. Um tal «pseudo» modelo de Goodwin é construído por Engelbert Stockhammer e Jo Michell, *Pseudo-Goodwin cycles in a Minsky model*, 2014, <http://www.postkeynesian.net/downloads/wpaper/PKW1405.pdf>

24. NIKIFOROS, M.; FOLEY, D. K. Distribution and capacity utilization : conceptual issues and empirical evidence. *In: Metroeconomica*, 63 (1), 2012, p. 200-229.

25. Ver Marc Lavoie, The Kaleckian model of growth and distribution and its neo-ricardian and neo-marxian critiques. *In: Cambridge Journal of Economics*, 19 (6), 1995, p. 789-818.

nos últimos 30 anos, particularmente nos Estados Unidos. A maior desigualdade pessoal de renda e a maior divisão dos salários em favor dos mais ricos não podem senão reduzir o impacto positivo sobre o consumo que pode ter uma alta da parte salarial, uma vez que a propensão a poupar dos indivíduos dos decís ou centis superiores é a mais elevada. Torna-se, logo, importante, como sugere Carvalho e Rezaei, corrigir a parte salarial como sugerido acima, ou efetuar a correção introduzindo um *proxy* que tenha em conta a evolução das desigualdades de renda ou de salários.²⁶ Seria útil também introduzir uma variável que meça o crédito ao consumo para obter melhores estimativas, ao menos para os países onde esse tipo de crédito é importante.

Os regimes de produtividade

Até agora, consideramos apenas os efeitos sobre a demanda global das mudanças na distribuição da renda. Contudo, em longo prazo, o nível de vida de uma população depende essencialmente de sua produtividade, mais precisamente a produtividade por trabalhador ou por hora de trabalho. Sua evolução no decorrer do tempo vai, por conseguinte, depender da taxa de progresso técnico e, logo, da taxa de crescimento da produtividade. Podemos fazer para a produtividade as mesmas distinções que fizemos para a demanda. Assim, diremos que uma economia se situa num regime de produtividade guiado pelos lucros quando um aumento da parte dos lucros conduz a uma melhora da produtividade ou a uma aceleração da taxa de crescimento da produtividade. Diremos que estamos no caso de um regime de produtividade guiado pelos salários no caso inverso, como ilustrado no Quadro 5. Em geral, quando consideramos apenas esses efeitos diretos, a maioria dos economistas concorda em dizer que é o regime de produtividade guiado pelos salários que predomina, pois, além da eliminação das empresas menos produtivas, ortodoxas e heterodoxas, admitem que a alta dos salários reais vai estimular as empresas a adotar métodos de produção mais mecanizados, cuja produtividade por trabalhador será mais elevada. Esse efeito é, por vezes, denominado efeito Marx-Weber. Está ilustrado na Figura 2 pela seta que vai do aumento do salário real w versus o aumento da produtividade p . A diferença entre essas duas taxas vai determinar a taxa de crescimento da parte salarial, notação $w - p$.

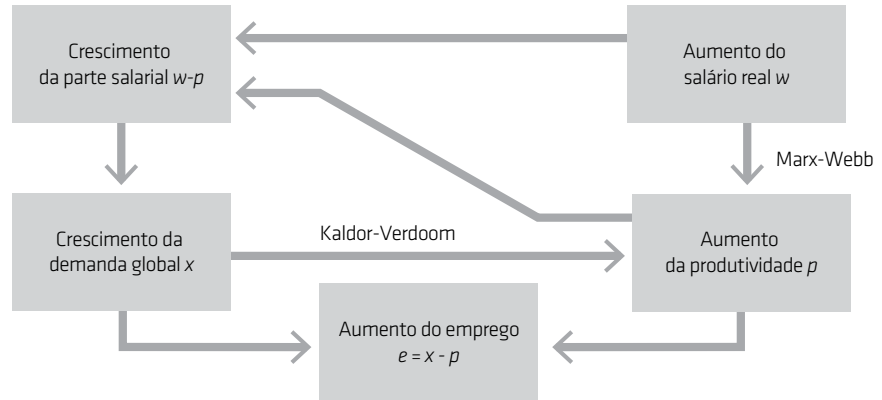
26. CARVALHO, L.; REZAI, A. *Personal income inequality and aggregate demand*, 2013, http://www.boeckler.de/pdf/v_2013_10_24_carvalho_rezai.pdf

Quadro 5. A estrutura econômica dos regimes de produtividade guiados pelos lucros e pelos salários

		REGIME DE PRODUTIVIDADE
ESTRUTURA ECONÔMICA	Guiado pelos lucros	Um crescimento mais rápido dos salários reais ou um incremento da parte salarial desacelera o crescimento da produtividade
		Um crescimento mais rápido dos salários reais ou um incremento da parte salarial restringe o investimento no progresso técnico
	Guiado pelos salários	Um crescimento mais rápido dos salários reais ou um incremento da parte salarial acelera o crescimento da produtividade
		Um crescimento mais rápido dos salários reais ou um incremento da parte salarial aumenta o esforço dos trabalhadores e acelera o investimento no progresso técnico

O aumento dos salários reais também implica, contudo, efeitos indiretos sobre a produtividade. Efetivamente, como vimos na seção precedente, as mudanças na distribuição da renda vão levar a uma aceleração ou a uma desaceleração da taxa de crescimento da demanda global. Isso é ilustrado na Figura 2 pela seta indo do crescimento da parte dos lucros para o crescimento da demanda global, notação x . Ora, existe uma relação empírica bem conhecida, a relação de Kaldor-Verdoorn, segundo a qual um crescimento mais rápido da economia engendra um crescimento mais rápido da produtividade, aqui ilustrada pela seta horizontal batizada Kaldor-Verdoorn. Esta engendrará mesmo um efeito de *feedback* sobre a parte salarial. No caso de um regime de demanda guiado pelos salários, a alta dos salários reais terá, então, um efeito amplificado sobre a produtividade, graças aos efeitos diretos e indiretos positivos. Em contrapartida, no caso de um regime de demanda guiado pelos lucros, o efeito direto de uma alta dos salários sobre a produtividade será diminuído pelo efeito indireto, já que a alta dos salários reais ocasionará uma redução da taxa de crescimento da demanda, o que desacelerará, por sua vez, a taxa de crescimento da produtividade, de modo que o efeito global poderia mesmo ser negativo. De modo geral, pode-se concluir que a alta dos salários reais ou da parte salarial na renda nacional terá um impacto favorável sobre a taxa de crescimento da produtividade, salvo se o regime de demanda for fortemente guiado pelos lucros, e, por conseguinte, que tal alta dos salários terá um impacto positivo sobre o nível de vida e o poder de compra da população.

Figura 2. Efeitos diretos e indiretos do salário real sobre a produtividade



Sabendo-se que a grande maioria dos países participa de um regime de demanda guiado pelos salários, e que é também o caso em âmbito mundial ou se considerarmos apenas os efeitos sobre a demanda interna, poderíamos crer que a alta dos salários reais constituiria a panaceia para aquecer a economia mundial e restabelecer o pleno emprego. No entanto, as coisas são mais complicadas. Em longo prazo, para que haja mais empregos, é preciso que a taxa de crescimento da demanda global x (e da produção) seja mais elevada que a taxa de crescimento da produtividade por trabalhador p , pois a alta da produtividade permite produzir tanto quanto antes, mas com menos trabalhadores. Como ilustrado na parte inferior da Figura 2, a taxa de crescimento do emprego, notação e , será igual a $x - p$. E em longo prazo, para que a taxa de desemprego diminua (ou para que a taxa de emprego aumente), é preciso que a taxa de crescimento da demanda supere a soma da taxa de crescimento da produtividade por trabalhador e da taxa de crescimento da mão de obra disponível. Contudo, nada garante que este seja o caso, independente do regime econômico existente. A alta dos salários reais, mesmo supondo que tenha efeitos positivos sobre a demanda, permitirá promover o emprego a ponto de se chegar ao pleno emprego? A resposta a essa pergunta é puramente empírica, e depende mais uma vez do valor dos parâmetros estruturais da economia.

Servaas Storm e Ro Naastepad²⁷ empregaram um dos módulos de nossa pesquisa para tentar responder a essa questão. Sobre a base do que eles consideram os fatos estilizados concernentes ao efeito direto sobre a produtividade, o efeito sobre a demanda e o efeito Kaldor-Verdoorn, Storm e Naastepad estimam que um aumento de um ponto percentual da parte salarial na renda nacional permitirá aumentar a taxa de crescimento do emprego de 0,3 ponto percentual, omitindo os efeitos ligados à produtividade, como feito na seção

27. STORM, S.; NAASTEPAD, C. W. M. *Wages-led or profit-led supply: wages, productivity and investment*. Conditions of Work and Employment. Series working paper n. 36. Bureau International du Travail, Genebra, 2012.

precedente; mas quando são levados em conta esses efeitos diretos e indiretos sobre a taxa de crescimento da produtividade, a taxa de crescimento do emprego diminui aproximadamente 0,3 ponto percentual quando a parte salarial aumenta um ponto percentual. Assim, a alta dos salários, na grande maioria das economias avançadas, tem um impacto positivo, ao mesmo tempo, sobre a taxa de crescimento da atividade econômica e sobre a taxa de crescimento da produtividade, mas teria um efeito negativo sobre a taxa de crescimento do emprego. Segue-se que, se políticas de distribuição favoráveis aos trabalhadores tiverem um impacto positivo sobre a demanda global e sobre o nível de vida dos trabalhadores que têm um emprego, elas terão um impacto negativo sobre a criação de empregos. Levar em conta o impacto das altas de salário sobre a produtividade complica, então, razoavelmente os conselhos que se podem oferecer aos gestores de políticas públicas!

Considerações finais

A despeito dos efeitos negativos de uma alta dos salários reais sobre o emprego, Storm e Naastepad continuam a rejeitar as políticas baseadas na moderação salarial. Eles constatam que as taxas de desemprego em seu próprio país, os Países Baixos, caíram a níveis muito baixos enquanto os salários estagnavam e a parte salarial caía, mas eles constatam também que esse pleno emprego foi acompanhado de uma estagnação do nível de vida, tornando impossível a redução das horas de trabalho sem alteração do poder de compra. Também observamos um fenômeno similar no Canadá nos anos 2000, com taxas de desemprego relativamente baixas, mas sem alta significativa da produtividade e do poder de compra.

A solução para esse dilema é bastante evidente: para alcançar um crescimento equilibrado, guiado por um consumo induzido pelos salários relativos aos trabalhadores ordinários, ou para poder diminuir o tempo de trabalho, sem apelar a um saldo comercial em excedente, é necessário que o Estado faça explicitamente a promoção do pleno emprego e que empreenda políticas orçamentárias expansionistas, acompanhadas por políticas fiscais progressistas, que taxam mais os contribuintes com rendimentos elevados cujas propensões ao consumo são mais fracas.²⁸ De fato, a partir dos dados de seu estudo anterior, Özlem Onaran mostra que os multiplicadores de despesas de investimento público são substancialmente mais elevados, alcançando valores entre dois e quatro, quando essas políticas expansionistas são empreendidas simultaneamente por todos os países, em virtude dos importantes efeitos de *feedback* e de interação próprios às economias que comerciam entre elas.²⁹ Além disso, como relatam Storm e Naastepad, estudos recentes mostraram que tornar mais flexível o mercado de trabalho, enfraquecendo as proteções dos trabalhadores,

28. Efetivamente, pode-se afirmar que uma mudança no regime fiscal possui o potencial de modificar o regime de demanda. Se as alíquotas dos salários é reduzida, os efeitos positivos de uma alta da parte salarial serão reforçados e então a probabilidade de que o regime de demanda seja guiado pelos salários será mais forte. Em compensação, se as alíquotas aplicadas aos lucros são diminuídas, os efeitos positivos de uma alta da parte dos lucros são reforçados, e então a probabilidade de que o regime de demanda seja guiado pelos lucros será mais forte. Infelizmente, é o segundo fenômeno que predominou no curso dos últimos 30 anos.

29. ONARAN, O. *The case for a coordinated policy mix of wage-led recovery and public investment in the G20*, 2014, <http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/modeling.pdf>

30. É o que propõem também Yvan Allaire e Mihaela Firsirotu, *Playdoyer pour un nouveau capitalisme: sur les causes profondes des crises financières et sur les moyens de s'en sortir*. Montréal: Institut sur la gouvernance d'organisation privée et publique, 2010, cap. 8.

31. HEIN, E. Redistribution, déséquilibres mondiaux et crise économique et financière: playdoyer pour un New Deal keynésien. In: *Journal international de recherche syndicale*, 3 (1), 2011, p. 73.

32. Sobre o tema da desigualdade econômica, entretanto, a OCDE parece ter mudado de ideia. Um relatório da OCDE sustenta agora que uma baixa das desigualdades nos países da OCDE teria permitido um crescimento econômico mais rápido! Ver: OCDE Directorate for Employment, Labour and Social Affairs. In: *Focus on inequality and growth* — December 2014, dezembro de 2014, <http://www.oecd.org/els/soc/Focus-Inequality-and-Growth-2014.pdf>. Isso parece valer também para o Fundo Monetário Internacional, ver: OSTRY, J. D.; BERG, A.; TSANGARIDES, C. G. Redistribution, inequality and growth. In: IMF Discussion Note, fevereiro de 2014, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

33. Ver o comunicado da OIT intitulado *Diminuer les salaires peut entraver la croissance*, de 10 de agosto de 2012, http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_187221/lang-fr/index.htm.

não contribuía de modo algum para aumentar as taxas de crescimento da produtividade e da demanda, de modo que os governos fariam melhor ao reforçar as instituições e as leis favoráveis aos trabalhadores e às organizações sindicais. Enfim, e mesmo se isso parece inconcebível para o momento, é claro que a boa governança das empresas, financeiras e não financeiras, deverá um dia passar pela imposição de normas máximas de distribuição das remunerações e pela eliminação dos bônus de performance.³⁰

Segundo Hein, os governos devem se aplicar para empregar um *New Deal* keynesiano, que enfrente as três grandes causas da crise atual: “a ineficácia da regulação dos mercados financeiros, o aumento da desigualdade na distribuição de renda e o aumento dos desequilíbrios em âmbito mundial (e na zona do euro)”³¹. Para tanto, além das modificações nas políticas orçamentárias e fiscais já mencionadas, será preciso regular novamente o setor financeiro, notadamente o setor do *shadow banking*, e diminuir sua importância a fim de prevenir crises financeiras e diminuir a desigualdade econômica. Será necessário também que os principais atores econômicos, os governantes e também os sindicatos conscientizem-se dos erros de composição associados às políticas de moderação salarial que têm por objetivo arrebatar os mercados externos aos países que empreendem políticas expansionistas, a fim de que os sindicatos ponham mais pressão para obter altas salariais substanciais nos países que têm a chance de se beneficiar de um saldo de conta corrente em excedente.

Duas visões se confrontam. De um lado há o ponto de vista de algumas grandes instituições como a OCDE e o Banco Central Europeu (BCE), segundo os quais menos regulamentação em todos os mercados, inclusive o mercado de trabalho, permitiria à economia recuperar seu pleno potencial, graças à maior flexibilidade do mercado de trabalho e à baixa dos salários daí decorrente. Do outro lado, há o ponto de vista apresentado aqui e defendido por outras grandes instituições como a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo as quais a baixa dos salários teria efeitos nefastos sobre o conjunto da economia mundial.³² Como diz um pesquisador OIT, “se todos os países reduzem simultaneamente os salários para permanecerem competitivos, a vantagem concorrencial desaparece e o peso das diminuições de salários praticadas pelo mundo sobre o consumo periga induzir uma depressão da demanda global e do emprego em escala mundial”³³. A saída da crise mundial provocada pela instabilidade financeira passa por um aumento da parte salarial, e não pela moderação salarial, por mais estranho que isso possa parecer aos que ignoram paradoxos macroeconômicos engendrados pelas modificações associadas à demanda global.

§

ANTÔNIO DIAS LEITE

|| POR CARMEM FEIJÓ, ADILSON DE OLIVEIRA, NIVALDE DE CASTRO E ROBERTO SATURNINO BRAGA

O professor Antônio Dias Leite nos recebeu em sua residência no Rio de Janeiro, numa tarde no final de abril, para uma entrevista para os **Cadernos do Desenvolvimento**. Nesta entrevista, Dias Leite compartilha conosco um pouco de sua longa e rica trajetória profissional como homem público e professor da UFRJ, da qual é Emérito.

Um dos maiores especialistas em questões energéticas do país, o professor Dias Leite é autor de obra de referência sobre o setor: *A energia do Brasil*, com várias edições em português e em inglês. Ele

iniciou a entrevista de aproximadamente três horas falando sobre seus anos como assistente do professor Jorge Felipe Kafuri, na Faculdade de Engenharia da UFRJ, quando teve como aluno, um dos nossos entrevistadores, senador Saturnino Braga. Na Faculdade de Economia da UFRJ conviveu com dois outros entrevistadores, os professores Nivalde de Castro e Adilson de Oliveira.

Em sua larga experiência como homem público, foi assistente do ministro San Thiago Dantas, no governo João Goulart, e também convidado



|| FOTO SÉRGIO CARA

a participar dos governos militares, assumindo o cargo de ministro das Minas e Energia no período 1969-1974. Sua trajetória nos diversos governos sempre foi marcada pela defesa incontestada das prioridades de desenvolvimento do país por meio de um planejamento econômico eficiente, no qual políticas de curto prazo não atropelassem políticas de longo prazo. Infelizmente, na avaliação do nosso entrevistado, a dimensão de longo prazo parece ter sido perdida nos últimos anos, pelo menos no que diz respeito ao planejamento do setor energético brasileiro.

Esta entrevista, em tom descontraído, é bastante oportuna na atual conjuntura de severa crise de energia no Brasil. Poder contar com as opiniões do professor Dias Leite, assim como dos seus entrevistadores, é um privilégio que estamos contentes em proporcionar aos leitores dos **Cadernos do Desenvolvimento**.

172-183

>>

CARMEM FEIJÓ. Quero agradecer ao senhor por conceder esta entrevista para os Cadernos do Desenvolvimento. Gostaria que falasse um pouco de sua formação, mas, antes de qualquer outra coisa, sanasse uma sanasse uma curiosidade: conheceu Celso Furtado pessoalmente?

ANTÔNIO DIAS LEITE. Eu conheci, mas tive pouco contato com ele, porque na época que me formei ele estava em Paris, em Santiago do Chile... ele não era local!

CARMEM. Já era internacional.

Já era internacional.

ROBERTO SATURNINO BRAGA. Não por opção própria.

CARMEM. É. Uma parte do tempo não.

Fato interessante a ser mencionado é que quando a Cepal foi criada, o ministro Raul Fernandes, de Relações Exteriores, chamou o professor Jorge Kafuri – com quem eu trabalhava, era seu assistente –, pois o Brasil tinha sido convidado para a secretaria executiva da Cepal na pessoa de Kafuri. Porém, ele era uma pessoa muito reservada e recusou. O Raul Fernandes ficou zangado com ele: “O senhor sabe que o Brasil perde o lugar por sua causa”. Kafuri retrucou: “Mas, eu não vou”. Aí, convidaram o Prebisch. E o Celso foi ser diretor da Divisão de Desenvolvimento da Cepal com Prebisch. Houve, então, um distanciamento. Podia ter sido o contrário e eu ter ido para a Cepal com o Kafuri.

SATURNINO BRAGA. Você foi assistente do Kafuri na engenharia da UFRJ. Eu fui aluno do professor Dias Leite na engenharia e o Kafuri era o catedrático.

Era catedrático, na engenharia.

SATURNINO BRAGA. Mas a cadeira era de economia política no curso de engenharia. O catedrático era o Jorge Felipe Kafuri, uma grande figura, e o Dias Leite era seu assistente. Como o Kafuri já tinha idade, só ministrava uma aula ou outra; o Dias Leite é que dava o curso.

Eu dava, segurava a peteca. No princípio eu estava mais ligado à engenharia – aliás, sempre fiquei ligado à eco-

nomia física, enquanto o Celso estava na área de história, história econômica do Brasil. Quer dizer, os caminhos também não eram convergentes, eram caminhos diferentes, além de geograficamente separados. Mas assim mesmo, nós nos encontramos várias vezes.

CARMEM. O senhor trabalhou com planejamento econômico, não? Pensei que, por essa via, pudesse ter tido algum tipo de aproximação maior.

Teve um momento de maior aproximação, quando o Celso assumiu o Ministério do Planejamento e o San Tiago Dantas assumiu o Ministério da Fazenda e me convidou para ser assistente dele. Nessa oportunidade eu me comuniquei com o Celso para nos entendermos. Foi bom, uma boa conversa, mas não aconteceu nada porque o Brizola não deixou que acontecesse coisa nenhuma. Desde o momento que assumiu, iniciou uma batalha contra o San Tiago Dantas até derrubá-lo.

SATURNINO BRAGA. O Brizola era o líder a fazer oposição, mas não era só o Brizola. Havia um grupo, o grupo mais à esquerda, que não deixou. O Jango queria fazer o possível. O projeto do Jango era pelas reformas possíveis, viáveis. O Jango tinha sensibilidade política.

San Tiago Dantas colocou um apelido no pessoal radical e eles ficaram chateados. Ele os chamava de “a esquerda negativa”.

SATURNINO BRAGA. “A esquerda negativa”, eu me lembro. (riso)

Mas a esquerda negativa ficou em cima do San Tiago.

CARMEM. O ministério de San Tiago Dantas durou quanto tempo?

San Tiago ficou cinco meses.

SATURNINO BRAGA. Que foi o mesmo prazo do Celso. A esquerda negativa derrubou o ministério que o Jango tinha plantado com muita competência.

CARMEM. Vamos falar sobre seu interesse pelas contas nacionais.

Acredito que sou o único sobrevivente do debate na Comissão de Planejamento entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin. Acho que não tem mais ninguém vivo que tenha assistido. Foram dois dias de debate sobre um trabalho que o Roberto Simonsen tinha apresentado pela Federação das Indústrias e a validade dele foi contestada pelo Gudin. Depois, no final, os dois concordaram. O que é importante lembrar é que não existia informação estatística no Brasil para se fazer o planejamento de um jeito ou de outro. Não tinha informação. E não tinha mesmo! Tinha estatística de comércio exterior, não de balanço de pagamento; tinha um índice de preços meio fajuto; havia as contas do orçamento do governo e ponto final. E aí, então, o dr. Gudin, que conduzia o Instituto de Economia da Fundação Getúlio Vargas, criou a equipe da renda nacional. E em um artigo dele, publicado no jornal, contou que havia me pegado pelo colarinho – expressão dele – e dito: “Vê o que você encontra aí sobre esse assunto”. Ninguém sabia o que era renda nacional. Eu procurei umas seis pessoas, ninguém conseguiu me indicar o caminho. Tive de descobrir o caminho por mim mesmo e comecei com o “roubo” de um livro da Embaixada Americana: fui à biblioteca, tirei um livro e não devolvi. Era do Departamento do Comércio americano: primeira estimativa de renda nacional nos Estados Unidos.

CARMEM. Então o senhor fez uma estimativa da renda nacional do Brasil?

A primeira que foi publicada, logo depois da guerra.

CARMEM. Quem mais o influenciou?

Jorge Kafuri, com quem comecei na qualidade de assistente. Disciplina, método e trabalho, um negócio rigoroso, tinha de ser fundamentado, para fazer uma pesquisa científica.

CARMEM. Como foi sua passagem pelo Ministério da Fazenda, com San Tiago Dantas?

Fiquei grudado em San Tiago durante cinco meses, dia e noite, inclusive nas negociações de Washington. Nós fomos discutir uma dívida que o Brasil não ia pagar de US\$ 450 milhões. Se falar este valor hoje... Teve uma influência decisiva na minha vida.

CARMEM. Participar dessa negociação?

Tomei conhecimento da política. O que me impressionava no San Tiago era o pensamento cristalino, a redação espontânea. E o que eu estranhava é que ele não deixou nada escrito de relevante. É impressionante como, com aquela inteligência, aquela clareza que tinha ao falar, ele não tenha deixado nenhuma contribuição escrita de importância.

SATURNINO BRAGA. Gostaria de fazer um parêntese. Eu me lembro de o Waldir Pires, na Comissão de Constituição e Justiça na Câmara, relatar que toda semana o San Tiago chegava e dava cinco, seis pareceres brilhantíssimos, enquanto ele estudava, se esfalfava e conseguia dar um parecer. Aí, um dia, Pires perguntou ao San Tiago como é que ele conseguia aquilo. Ele disse: “Olha, eu me organizo e tenho uma secretária formidável. Pego o meu processo, leio, dito para ela, a oriento onde é que ela tem de procurar e ela compõe o texto”. Quer dizer, ele fazia tudo oralmente, falava com facilidade, uma coisa impressionante.

Ele falava como se estivesse escrevendo. E quando era gravada alguma coisa que ele havia falado, não era preciso consertar nada, nem colocar uma vírgula.

SATURNINO BRAGA. De fato, não tinha de acrescentar nada. Não era preciso rever a cópia escrita de um texto gravado. O texto já estava pronto.

O mais impressionante foi um acontecimento em Varsóvia. Ele foi homenageado e tinha de fazer um discurso, e como era uma pessoa civilizada achava que o discurso devia ser escrito para mostrar que tinha dado importância ao convite. Mas ele não escreveu, não teve tempo.

Então, levou consigo três ou quatro folhas de papel em branco e “leu” – e o seu discurso foi em francês.

SATURNINO BRAGA. Perfeito. (riso)

NIVALDE DE CASTRO. Foi ele quem deu a aula inaugural na nossa faculdade, a Faculdade Nacional de Economia, que começou como uma instituição particular. Ele é quem fez a aula inaugural no dia 18 de dezembro de 1938. Mais uma razão para ele estar aqui na nossa conversa.

CARMEM. Bom, aí mudam os tempos. Vêm o governo militar e o Conselho Consultivo do Planejamento. Isto teve importância?

A minha contribuição foi muito limitada. Inclusive, eu me coloquei equivocadamente em oposição à orientação do governo Castelo Branco. Quer dizer, aquela posição do Roberto Campos no Conselho era para ser discutida, para ser feita outra proposta, mas não para se colocar destrutivamente como me coloquei. Eu me arrependo. Pouco aprendi e pouco contribuí. O planejamento dos governos militares foi quase sempre racionalmente conduzido com diferença de orientação. Eu só tenho uma discordância profunda do governo Geisel. Isto já é sabido.

CARMEM. Discordância sobre contrato de risco?

Sobre tudo. A pessoa do Geisel me “deixava fora de esquadro”. Ele era uma figura... Bem, não consigo fazer um comentário neutro, não consigo. Ele me detestava, não sei por quê. E era recíproco. (riso)

CARMEM. O senhor foi ministro de Minas e Energia em qual governo?

No governo Médici.

ADILSON DE OLIVEIRA. E como foi a sensação de receber o choque do petróleo?

CARMEM. Foi um impacto mundial.

Aqui no Brasil, naquela ocasião, havia dificuldade de

inserir a Petrobras na política nacional de energia. A Petrobras era uma organização autônoma, independente, com sede no Rio de Janeiro. Era esse o meu conceito da Petrobras. Mas, com o choque do petróleo, ela passou a ser um ponto focal da política nacional, e talvez nesse momento tenha entendido o seu papel na política nacional. O general Geisel, no dia em que tomou posse da presidência da Petrobras, revogou a política brasileira de petróleo de 50 anos. Ele disse que não era importante buscar a autossuficiência, mas, sim, garantir o suprimento. Ora, isso seria válido se fosse uma mercadoria escassa, mas era uma mercadoria abundante... era oferecido petróleo à vontade, o problema de autossuficiência era de segurança do país, não é? Então, ele mudou toda a política do petróleo que vinha desde a campanha “O Petróleo é nosso” por conta própria. Ele era o dono do mundo.

SATURNINO BRAGA. Ele foi presidente da Petrobras no governo de quem?

No governo Médici. Quando eu era ministro, ele era presidente da Petrobras e não falava comigo. Ele considerava que era ingerência do Ministério de Minas e Energia. Uma dificuldade. Reconheço que o que falo pode ser um pouco exagerado. Bem, quando eu propus o contrato de risco – a minha fórmula do contrato de risco preservava totalmente o monopólio –, ele vetou. Teve uma reunião nas Laranjeiras com Médici, Delfim, dr. Leitão – chefe da Casa Civil –, Figueiredo, da Casa Militar, o general Araquém, do Conselho Nacional de Petróleo, o Geisel e eu. E ele recusou discutir.

CARMEM. Não discutiu nem o tema?

Fechou o assunto totalmente. Depois, na Presidência da República, fez o contrato de risco malfeito, que não deu certo. Entendeu? Quer dizer, a minha posição a respeito dele é totalmente negativa.

NIVALDE. Posso aproveitar para aprender um pouco? Qual era a diferença da proposta que o senhor fazia? Os pontos mais relevantes da diferença com o Geisel.

O planejamento dos governos militares foi quase sempre racionalmente conduzido com diferença de orientação. Eu só tenho uma discordância profunda do governo Geisel. Isto já é sabido.

Não eram muitas diferenças, não. A época é que era muito favorável para o Brasil na hora que eu fiz e era muito desfavorável para o Brasil quando ele fez.

NIVALDE. O Brasil já estava sob a crise do petróleo.

Já estava sob a crise do petróleo. Ele perdeu uma oportunidade. A sistemática não era tão diferente, não. Evidentemente, eu acho a minha melhor. (riso)

CARMEM. Quando vem a decisão de Itaipu? É dessa época?

Não, não. Era uma coisa que já vinha sendo discutida desde a década de 1960.

NIVALDE. Há uma discussão muito grande de qual teria sido a motivação: se ela foi diplomática ou se foi no âmbito da energia elétrica, ou, ainda, se foi por um arranjo de dois governos militares.

Eu tenho a impressão de que o que dominou foram as negociações dos ministérios das Relações Exteriores, porque do lado do Paraguai estava um homem de grande categoria, o Sapena Pastor, e aqui teve, primeiro, o Silveira, e depois o Gibson Barbosa. O Silveira foi quem começou as conversas formais. A história é antiga e a importância foi que se conseguiu um entendimento. Os únicos que fizeram o papel negativo foram os argentinos.

CARMEM. Eles não queriam?

Eles não queriam solução nenhuma: eles queriam simplesmente impedir. Era uma posição extremamente negativa.

ADILSON. Na verdade, dentro do setor elétrico, havia uma tremenda oposição à Itaipu. O setor elétrico era contra Itaipu, principalmente a Cesp.

Acho que sim.

ADILSON. A Cesp era radical, contra Itaipu. Aliás, o custo de Itaipu para a Cesp foi brutal. A Cesp pagou uma conta elevada, porque ficou com diversas usinas paradas para poder incorporar Itaipu ao mercado brasileiro. Além disso, houve tremendo impacto ambiental provocado pela destruição de Sete Quedas. Havia uma oposição muito grande dentro do Brasil contra isso e só em um período militar era possível fazer uma coisa desse tipo.

SATURNINO BRAGA. É. Só em um período militar.

ADILSON. Em um ambiente democrático seria praticamente impossível.

Não, Itaipu não seria feita.

CARMEM. Professor, essa discussão sobre Itaipu se fez presente lá no Ministério ou ficou mais restrita ao Itamaraty?

Acho que nunca houve grandes reuniões em torno de Itaipu. Houve conversas ao pé do ouvido.

NIVALDE. Sobre a decisão comentada pelo Adilson: a maneira da comercialização de Itaipu. Isto passou pelo Ministério ou foi também um grupo de especialistas do setor que deu a solução de colocar cota em todas as distribuidoras da região Sul e Sudeste?

A decisão foi a seguinte: ou é bom, ou é ruim – se é bom tem de dividir entre todos, se é ruim tem de dividir entre todos. Tão simples assim... Agora, o que o Adilson está trazendo é que para São Paulo foi ruim, mas não por causa das cotas.

ADILSON. Foi por causa das cotas. E com a Light também foi. Ela tinha produção própria e foi obrigada a não usar para a energia de Furnas entrar, para a ener-

gia de Itaipu entrar. E era a mesma coisa com a Cemig. Quer dizer, todas as empresas verticalizadas naquele momento foram prejudicadas porque tiveram de diminuir a produção própria.

De novo, é aquele problema do curto e do longo prazo.

ADILSON. É, mas olhando hoje, professor, foi tão bom!

No longo prazo, foi bom para todos.

NIVALDE. O que está acontecendo hoje é que há uma crise hidrológica, e neste caso não tem como ninguém sofrer.

Agora, discordando um pouco do Adilson, tivemos um fato notável que foi o relatório Canambra, que estabeleceu os critérios para colocar a sequência das usinas. E foi seguido, foi obedecido durante muitos anos até que o governador de São Paulo, Paulo Egídio, resolveu lançar a usina do Baixo Paraná. Isto é, ele antecipa a usina e, então, São Paulo fica com excesso de energia prevista por causa da antecipação indevida dessa usina do plano de Canambra. Está certo?

nós estamos vendendo pelo custo de serviço. Acontece que o custo do serviço dessa energia é menor que o preço que está sendo praticado no Brasil. Então, nesse sentido, “eu quero vender a energia pelo preço” é uma reivindicação em termos estritamente econômicos. Em termos contratuais e políticos é complexo, porque foi feito um contrato, o contrato diz que é na base de custo de serviço e rompemos o contrato.

NIVALDE. Tem o Anexo C, que estabelece que até 2023 deve ser pago o custo do serviço financeiro, porque hoje o custo da energia de Itaipu é o financeiro.

ADILSON. Custo operacional é pouco. Agora, uma pergunta interessante é: 2023?

E eu não estarei mais aqui.

NIVALDE. Espero estar aqui até 2023. Eu espero e também não tenho muita certeza. Mas, 2023, em termos energéticos, está aí e a renegociação ainda nem foi colocada na mesa para ser discutida. O que é que o senhor acha?

O Brasil já teve um projeto nacional que compreendia metas de energia.

NIVALDE. Agora, professor, e o Plano Nacional de Eletrificação de 1954? Ele teve alguma influência?

Não, não teve nenhuma importância.

CARMEM. Cerca de dois, três anos atrás, teve uma polêmica sobre o preço da energia questionado pelos paraguaios.

Aquilo não tem fundamento.

ADILSON. O contrato especifica que o preço da energia não tem nada que ver com o mercado. Ele é custo de um serviço. Alguns paraguaios argumentam o seguinte: se o mercado se faz pelo preço e não pelo custo de serviço, então essa energia deve ser vendida pelo preço, e

Com esse pessoal incompetente que está aí vai dar errado, não é?

ADILSON. Eu acho que é um problema seriíssimo.

Não tem gente competente.

ADILSON. Principalmente por dois problemas que temos pela frente: em 2019 acaba o contrato de importação de gás da Bolívia; em 2023 acaba Itaipu. Sobre os dois temas, acho que o Ministério das Relações Exteriores deveria ter um papel determinante, senão dominante, nessas discussões, e infelizmente eu não vejo... Nem está discutindo, nem está conversando. Mas o Lula foi discutir com o Hugo Chávez, não é? Um

bestialógico de discussão dentro de um problema dessa gravidade.

NIVALDE. Gostaria de fazer um parêntese, professor, porque o senhor foi diretor da Faculdade de Economia da UFRJ e gostaria que desse uma palavra sobre a sua experiência como professor de uma maneira geral e, particularmente, como diretor da escola.

Como é que eu viro logo diretor?

ADILSON. Não, não. Na Faculdade de Economia o senhor foi convidado, se não me falha a memória, pelo Américo Cury.

Não, quem me levou para lá foi o Eugênio Gudín. Você esteve lá exatamente quando eu estive fora. Exatamente, nos anos em que eu estive em Brasília.

NIVALDE. Quando o senhor volta de Brasília, achávamos que estava chegando e, na verdade, estava voltando. Quer dizer que foi o professor Gudín que o chamou?
É. E o professor Américo Cury era diretor.

NIVALDE. Quando o senhor entrou na Faculdade de Economia, fez o concurso, a faculdade já era pública?

Quando eu fiz o concurso já era pública, pós-46.

NIVALDE. E onde ela estava localizada?

Antes de ser pública, ela estava na Rua Marquês de Olinda, numa casa antiga. Dali é que ela foi para a Praia Vermelha.

NIVALDE. Entrou no lugar da Faculdade de Arquitetura.

A Faculdade de Arquitetura saiu e a Faculdade de Economia ficou no lugar.

NIVALDE. E aí, o senhor volta para a escola depois de 1974, não é?

Depois de 1974.

NIVALDE. O senhor foi meu diretor. Foi graças ao senhor que eu comecei esse trabalho de pesquisa.

Eu me lembro.

NIVALDE. É. O senhor me deu a coisa mais valiosa lá da faculdade: uma sala. E daquela sala eu consegui motivo para fazer, por assim dizer, o milagre dos peixes.

Uma sala e...

NIVALDE. ... e a doação, o senhor conseguiu o primeiro computador da faculdade. Não sei se vocês sabem, mas eu apresentei ao professor Dias Leite o projeto de formar o núcleo de computação e audiovisual, que era uma coisa revolucionária na época. O professor concordou: “Está bem. Eu dou uma sala e vou conseguir um computador”. Em seguida, o senhor foi jantar com Olavo Setúbal.

O Olavo Setúbal tinha o projeto Itautec e eu fui a São Paulo pedir a ele uma doação. Foi uma conversa estranha por que ele queria conversar comigo sobre economia e o assunto do computador não andava. Eu já estava ficando agoniado, porque estava conversando havia horas com ele! Pensei que havia perdido a viagem. Chegou ao fim e perguntei: e o computador? Ele voltou-se para mim e disse: “Semana que vem, e na outra semana vai um técnico para instalar”.

NIVALDE. O curioso foi que o computador chegou e ninguém sabia ligá-lo.

Veio um técnico da Itautec, de São Paulo. Se tivesse pedido dez, ele teria dado.

NIVALDE. Obrigado pela lembrança, professor. O meu agradecimento ao senhor é de uma profundidade ímpar.

Tem um episódio que vale a pena lembrar. Tinha um núcleo lá na Ilha do Fundão, o Núcleo de Computação (NCE). Fizemos um protesto junto ao reitor. Não queriam que ninguém, fora do NCE, tivesse computador. Rede de computador era com eles. Lembra disso?

NIVALDE. Lembro, mas não sabia os detalhes. O senhor não me contou.

Não contei.

CARMEM. Bom, vamos adiante. Por que o Brasil ainda

não encontrou uma forma de estruturar um projeto nacional que contemple, entre suas metas, a questão da energia?

Mas acho que a pergunta está errada. O Brasil já teve um projeto nacional que compreendia metas de energia. O programa de metas do presidente JK contemplava o setor de energia na proporção de 25% dos recursos. O projeto Canambra de 1961 definiu os critérios para a expansão do sistema elétrico, que foi seguido durante muitos anos.

ADILSON. A pergunta pode ser se houve, recentemente, um projeto nacional de energia.

Recentemente não. É curto prazo, é semana que vem.

ADILSON. Professor, então eu vou fazer a pergunta. O senhor sabe que eu tenho algumas opiniões um pouco divergentes da sua, mas com todo o respeito e admiração.

Eu não vou botar o Roberto Campos no seu lugar. (riso)

ADILSON. O senhor acha que as soluções que foram dadas em relação ao modelo dos anos 1990 não indicam um planejamento para o setor elétrico? Nós tivemos um processo de reestruturação nos anos 1990 que era um modelo de privatização que aconteceu no mundo todo. Enfrentamos uma crise de racionamento cuja principal causa muitos, inclusive eu, apontam como sendo a perda da capacidade de planejamento do modelo dos anos 1990. Entramos no racionamento e aí vem um novo modelo. O senhor acha que este novo modelo não tem um planejamento do setor? Os planos dos leilões, os planejamentos de dez anos e os leilões de A menos cinco, A menos três, não indicariam que têm algum planejamento no setor?

É difícil responder. Eu acho que as coisas se complicaram com a Medida Provisória 579 de 2012.

ADILSON. A MP 579 fez mudanças substanciais em relação às usinas antigas, cujas concessões estavam vencendo. Ela foi assinada em setembro de 2012 e em outubro de 2012 começou uma crise hidrológica.

Complicou ainda mais. Eu não considero uma ideia básica da tal modicidade tarifária. Acho aquilo uma idiotice, simplesmente uma idiotice. Modicidade tarifária por decreto? “Olha, a energia vai ficar mais barata 20%”, aquilo perturbou muito as outras medidas, porque atrapalhou a cabeça das pessoas que pensavam de maneira diferente. Eu aponto dois problemas de mesma natureza: o do setor elétrico dessa Medida Provisória; e o do pré-sal, aquele negócio da partilha esdrúxula.

ADILSON. Como assim, professor?

Foi o momento de decisões estranhas. A Medida Provisória de fato teve, ainda por cima, como você disse, o racionamento. Ela não teve culpa no racionamento, não é? Racionamento não, a restrição.

ADILSON. O termo modicidade tarifária é utilizado de forma equivocada. A modicidade tarifária foi criada nos Estados Unidos como custo de serviço e o regulador tem como papel fazer com que o ente regulado não pratique preços abusivos. Este é o conceito de modicidade tarifária – nunca foi preço baixo para energia. Significa o seguinte: remunerar os investimentos adequadamente e remunerar os custos operacionais. No Brasil, em 2003, este conceito foi recriado como conceito de modicidade tarifária de custo baixo da energia e passou a ser utilizado como um mantra, quando não tem nada que ver. Modicidade tarifária, o seu preço é o seu custo e não necessariamente custo baixo. Os preços serão baixos se os custos forem baixos. É bom esclarecer isto, porque senão se cria a imagem de que a modicidade tarifária significa preços baixos – mas não significa isso.

NIVALDE. Significa preços ajustados aos custos: isto é que é modicidade tarifária.

CARMEM. Fora a crise hidrológica, pode-se dizer que o modelo atual errou na precificação dos contratos?

NIVALDE. Não, não errou, porque a capacidade insta-

lada de geração eólica, de hidrelétrica, de termelétrica e linha de transmissão é para dar inveja a qualquer país do mundo. Não houve o erro do físico, houve o erro de forçar taxas de remuneração que não levavam em consideração riscos que não foram precificados.

ADILSON. Tenho uma interpretação um pouco distinta, concordando um pouco com que o professor colocou. O planejamento está sendo planejado. O planejamento está aí.

Mas não tem o planejamento de 2023.

ADILSON. O planejamento está aí. Pode-se discordar dele, mas ele existe. A diferença com o que havia anteriormente é que o planejamento existia e era executado. A diferença com o que acontece hoje é que o que é planejado não é executado. Planejamento tem de ser um planejamento econômico. O físico responde ao planejamento econômico. Nós temos um planejamento tal que o parque gerador térmico, que é o que garante hoje o suprimento de energia, é um parque totalmente inadequado da economia brasileira.

Totalmente inadequado.

ADILSON. Quem foi que executou esse plano térmico? Foi o planejamento. E isso é o que o professor está chamando de mau planejamento. Certo? Agora, existe um elemento histórico que é fundamental para compreender a diferença do que nós vivemos hoje e o que nós vivemos nas décadas de 1950 e 1960. Nestas décadas, recorria-se ao Banco Mundial ou ao BID e conseguia-se financiamento a taxa de 3%-4%, com remuneração garantida de 10% do investimento. O mundo mudou e, com a globalização financeira, a taxa atual para pegar dinheiro no mercado financeiro privado, no caso brasileiro, é 20%, 25% ao ano. Então, quando se chega a essa situação, temos de mudar radicalmente a forma como enxergamos o setor elétrico e o setor de infraestrutura.

NIVALDE. Só quero fazer um adendo. Nós temos o BNDES

e o BNDES financia de 60% a 70% em TJLP. Isto é um dinheiro que permitiu a ampliação da capacidade instalada.

CARMEM. Professor, em sua opinião, qual o papel do Estado no desenvolvimento do setor de energia elétrica? Vem sendo bem desempenhado?

Desde a passagem do século, a iniciativa de modificação regulamentar está sendo feita com visão de prazo curto quando se sabe que o setor requer investimento. Quer dizer, o setor está sendo agredido por excesso de regras. Já teve uma portaria que entrou em vigor, antes de ser publicada: mencionava uma data e esta data, quando foi publicada, já tinha passado. Foi prazo curto negativo.

NIVALDE. Mudando um pouco. O que o senhor acha das novas fontes de energia?

Eu acho que aí tem um problema de antagonismo entre posições racionais e posições emocionais: "Eu sou a favor do sol..." e não sei o quê. Está atrapalhando muito. Estou desviando a atenção de uma discussão de fato, para valer. E, evidente, todas elas têm o seu papel. Agora, eu levanto aqui a questão da regularidade. As pessoas que estão na defesa disso contra as hidrelétricas deveriam saber que este tipo de usina é a única forma que se conhece de acumulação de energia para compensar as variações.

SATURNINO BRAGA. Não sei por que os ambientalistas de repente ficaram tão contra as hidrelétricas. Sempre foi considerada a energia mais limpa.

ADILSON. Eles são contra a questão de reservatórios. Se for feita uma usina hidrelétrica no fio da água, eles não são contra. O reservatório é que é o problema.

Sobre o assunto dos reservatórios, descobri que foi feito um trabalho importante de verificação das emissões líquidas: a emissão do reservatório de gases de efeito estufa *versus* a emissão que se realizava no terreno ocupado. Foram feitas 133 investigações locais em um número de reservatórios. Está no relatório do Projeto Balcar.

Eles fizeram a amostragem dos 133 reservatórios, avaliando as emissões pré-enchimento e mediram fisicamente as contribuições... E daí, o conceito de emissões

líquidas. Todos os reservatórios brasileiros deram um resultado de emissões líquidas significativamente menores do que o de uma termelétrica de potência equivalente, exceto Balbina, porque Balbina, na Amazônia, é o nosso pecado capital. O lago da usina, comparado com Tucuruí, é 30 vezes maior.

NIVALDE. Quer dizer, então, que esse relatório prova que a usina hidrelétrica no Brasil é adequada?

A discussão continua...

NIVALDE. Agora, o único problema é que hoje o potencial hidrelétrico está na Amazônia. É só lá.

ADILSON. É. Podem ser feitas centrais de energia solar e eólica.

Não atende ao que os da energia solar e eólica querem. Como é que vai instalar a solar e a eólica sem ter onde guardar energia?

ADILSON. A energia solar e eólica, num sistema elétrico moderno, necessariamente precisa de um parque térmico de apoio. A pergunta que tem de ser feita é que tipo de térmica precisamos no Brasil. No mundo todo, depois da crise do petróleo, descobriram que havia um mar de gás natural e passou-se a usar o gás natural na geração de eletricidade. No Brasil, de certa forma, ainda temos um sistema elétrico avesso ao gás natural. É por isso que digo que a Petrobras não gosta de gás natural.

Ela não gostava do álcool. Bom, quero dizer que a Petrobras não fazia parte do Brasil, não é?

ADILSON. Continua não fazendo.

Eu achei que depois do choque do petróleo, ela começou a participar do Brasil. E agora, acha que não?

ADILSON. Eu acho que ainda...

Ainda não?

NIVALDE. Ainda não. Por exemplo, eu estou falando da questão de gás natural.

ADILSON. A questão de gás natural. Bom, como ela tem o monopólio de gás natural, nos leilões que você entra em termelétrica, tem de dar garantia...

E a garantia seria da Petrobras.

SATURNINO BRAGA. É desenvolvimento de 20 anos. É preciso dizer o período do contrato: “Eu tenho reserva para 25 anos, 20 anos”, o que é um absurdo. A Petrobras não dá a informação, e você não tem leilão, não é?

ADILSON. E esse é um dos problemas do modelo atual. Criou-se uma coisa chamada lastro, que é a questão da garantia física. A Petrobras não pode oferecer isso por razões óbvias, mas a legislação, a regulação do setor elétrico, exige isso. É um contrassenso criado pela regulação que está aí. Não está na hora de rever toda a política energética brasileira?

Não. Com esse pessoal que está aí vai ser pior. Eu acho que está tudo muito ruim. Muito ruim, inclusive, em longo prazo.

CARMEM. Quer dizer, o senhor traz a experiência desse planejamento com horizonte maior e agora o senhor não vê isso sendo praticado. Então, mesmo abstraindo dos problemas mais imediatos...

É uma regulamentação errática.

NIVALDE. É, e muito complexa.

Complexa.

NIVALDE. Como é um setor muito monopolizado, é preciso colocar regulamentação, e esta regulamentação começa a ganhar vida própria. O pessoal da diretoria de regulação de grandes empresas costuma dizer, brincando, que essa regulamentação é difícil de entender, parece javanês. É uma complicação.

É. Acho extremamente perigoso qualquer mudança agora por que não tem gente competente no governo para fazer.

CARMEM. Vou puxar a conversa para o lado do economista: será que não está faltando a visão do econo-

mista no planejamento do setor energético, dominado por engenheiros?

Agora os economistas estão voltados para a econometria, não é?

SATURNINO BRAGA. Eu queria fazer uma pergunta que ninguém fez, porque ninguém fala no assunto. É absolutamente secreto e a gente não tem nenhuma estimativa, mas essa coisa da fusão nuclear tem algum elemento que se possa dizer que isso é...

Por enquanto está longínquo ainda.

SATURNINO BRAGA. Está muito longe?

Se é muito, eu não sei.

ADILSON. Agora, o senador puxou um assunto interessante. O senhor acha que a matriz elétrica brasileira tem espaço para usinas nucleares?

Tem. Mas temos nos mostrado incapazes. Usina nuclear está demorando 20 anos para construir.

ADILSON. 1975, estamos em 2015: 40 anos, não é?

NIVALDE. O senhor acha que, com a diminuição da capacidade de regularização dos reservatórios, pela construção de novas usinas hidrelétricas de fio de água, e a entrada de fontes renováveis intermitentes, a nuclear seria opção?

É a única térmica para botar funcionando 90% do tempo. Mas nós temos nos mostrado incompetentes.

ADILSON. E o planejamento não coloca isso no cenário.

Geisel.

ADILSON. A culpa foi dele.

Ele criou o projeto nuclear.

SATURNINO BRAGA. Foi ele quem fez o acordo nuclear.

Ele fez o programa, bolou o programa nuclear independente da Marinha, do submarino atômico. Vocês têm estado em Angra dos Reis? Visitem o estaleiro onde está

sendo construído o único submarino nuclear atômico há 20 anos. É gigantesco. Estão construindo um submarino e um reator nuclear. E o princípio do enriquecimento do urânio é com eles, é propriedade deles... Quem fez isso foi o Geisel.

NIVALDE. Professor, mudando completamente de assunto. Eu tenho uma curiosidade. Soube que o senhor, por volta de 1940, ouviu o discurso do rei da Inglaterra. É verdade? O senhor estava na Inglaterra?

Na Inglaterra, não. Eu ouvi o discurso do rei aqui mesmo, pelo rádio.

NIVALDE. Eu soube que o senhor viu um filme sobre a história do discurso do rei com a sua neta e falou: “eu ouvi isso em viva voz”.

Meu pai era muito “britânico”, ele gostava muito da Inglaterra. E possuía um rádio Philco, uma caixa com uma porção de botões. Um dia, entrei na casa dele, e ele estava ouvindo o discurso do rei da Inglaterra. Ouvi ao seu lado.

ADILSON. Soube também que o seu avô construiu a ponte do Porto, sobre o rio Douro, em Portugal. Foi isso mesmo?

Não, não, meu pai é que participou. É que os franceses da Eiffel foram lá para construir a ponte e puseram anúncio oferecendo trabalho para um rapaz que pudesse servir de intérprete entre os engenheiros franceses e os mestres de obra portugueses. E o meu pai sempre teve mania de línguas. Ele tinha 14 anos, já havia recebido medalha de francês na escola e se candidatou. Ficou grudado com o engenheiro francês, fazendo a tradução durante a construção da ponte.

CARMEM. Gostaríamos, mais uma vez, de agradecer a sua entrevista.

§

O capital no século XXI

De Thomas Piketty

The Belknap Press of Harvard University Press,
2014, 1ª ed¹.

|| Celia Lessa Kerstenetzky²

O RETORNO DA IGUALDADE

Campeão de vendas editoriais da *Amazon*, *best-seller* em vários países e línguas — certamente é o livro de maior sucesso comercial nos cem anos de história da acadêmica Harvard University Press —, *Capital in the Twenty-First Century* foi objeto de uma sucessão de resenhas em periódicos acadêmicos, revistas literárias e de entretenimento, jornais de grande circulação, *blogs* e outras mídias. Suspeita-se que, a despeito da propriedade física ou virtual, boa parte do prolixo livro tenha sido lida apenas indiretamente, via resenhas. Seu autor foi recebido apoteoticamente em *tours* editoriais mundo afora, mas especialmente nos EUA, onde visitou universidades e órgãos do governo, frequentou auditórios não acadêmicos e programas de televisão, e concedeu um sem número de entrevistas. A recepção entusiástica lembrou à de obra antípoda, há 70 anos no mesmo país, *The Road to Serfdom*, de Friedrich Hayek: uma defesa sociofilosófica do capitalismo como o regime político-econômico da liberdade, a partir da denúncia dos males do socialismo, identificado como o regime político-econômico da igualdade.

Certamente essa simpatia, apesar de decrescer num caso e no outro quando entram em cena opiniões especializadas, revela algo a respeito do próprio tempo.

Nos EUA, o livro de Hayek caiu como uma luva sobre sentimentos difusos de mal-estar e percepções fragmentadas ao final da guerra mundial, oferecendo a narrativa unificadora de um embate entre um mundo livre e outro onde a liberdade é sufocada, eventualmente em nome de ideais como a igualdade. O livro é mais sutil, há até mesmo uma defesa qualificada da intervenção governamental e da igualdade de oportunidades. Contudo, sua recepção, ingestão e a intoxicação subsequente foram em muito auxiliadas pela versão para milhões, condensada e simplificada, do *Readers' Digest* e por um famoso *cartoon* na *Look* magazine³ que reforçaram a mensagem não sutil. Seja na versão original, seja na condensada, o socialismo por sua assimilação ao totalitarismo é esterilizado como alternativa ao capitalismo, irmanado justamente ao experimento nazi-fascista que a esquerda de então vinculava ao capitalismo. Os EUA emergem como a nação da liberdade.

Analogamente, o livro de Piketty recai sobre um generalizado e mal articulado mal-estar com as crescentes desigualdades. No mundo desenvolvido, os EUA representam agora a epítome das desigualdades e a crise de 2008, ali gestada, expõe esse fato duramente aos americanos. Como o livro de Hayek, o de Piketty propõe uma narrativa unificadora que, dessa vez, vê no capitalismo a origem dos males, sobretudo nas intervenções de tipo

1. Tradução para o inglês de Arthur Goldhammer.

2. Professora titular da UFF e diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (Cede-UFF).

3. Ver <https://mises.org/sites/default/files/Road%20to%20Serfdom%20in%20Cartoons.pdf>

hayekiano, visando a ampliar o domínio dos mercados. Contudo, em contraste com a empreitada de Hayek, o esforço é menos filosófico (mas não filosoficamente analfabeto) do que empírico — documentar empiricamente a dinâmica das desigualdades desde o nascimento do capitalismo industrial até o presente —, ainda que a defesa da igualdade como valor seja retomada. A falácia hayekiana de que toda defesa prática da igualdade implicaria em coerção ilegítima da liberdade é desconstruída com o auxílio de referências liberais, como a filosofia política de John Rawls.⁴ Piketty defende um capitalismo regulado, cujas eventuais desigualdades se justifiquem apenas se vierem em benefício dos menos avantajados, e mesmo essas, por razões morais e políticas, deveriam ter um limite. O livro de Piketty pode ser visto como uma espécie de braço empírico de tratados igualitaristas de filosofia política do século XX, como o de James Meade,⁵ a cuja tradição reivindica pertencimento.

O livro é de leitura agradável e, não tendo sido escrito com esse intento, poderia ser adotado em cursos introdutórios ao estudo da economia que a privilegiassem como ciência social, portanto moral. (O risco seria tornar o estudo da economia algo agradável e mesmo prazeroso.). O leitor desliza quase sem notar dessa origem amigável para temas mais técnicos, e frequentemente a ela retorna. Referências ficcionais, narrativa histórica e exemplos abundam; estatísticas são discutidas a partir de suas relações com a estrutura social, notadamente quando da introdução do tema da distribuição. O índice de Gini é substituído pela porção da renda apropriada por cada fração da população e as frações são elaboradas como estratos sociais, ocupações e profissões,

cujo sentido se esclarece pela dinâmica das sociedades em transformação e, finalmente, pela maior ou menor força política que acabam reunindo. Apresentar a desigualdade sob esta configuração inevitavelmente remete a questão distributiva ao leito da moralidade política e da justiça.

Há algumas mensagens centrais no livro e gostaria de passar rapidamente a elas antes de me deter nas soluções pensadas e nas consequências da análise e das prescrições para a reflexão sobre o problema distributivo no Brasil. As resenhas de economistas têm destacado o diagnóstico oferecido e, de modo geral, levado pouco a sério as propostas contidas na última parte da obra. Minha percepção é que há muito a ser desenvolvido a partir das férteis ideias do autor sobre um capitalismo regulado, trabalho que começa a ser levado a cabo pelo livro recente do mais importante inspirador e colaborador de Piketty, o eminente economista social britânico Anthony Atkinson, o *Inequality: what can be done?*⁶

A meu juízo, no coração do diagnóstico de Piketty sobre as desigualdades contemporâneas está a ideia de que o capitalismo é uma forma de rentismo, um sistema econômico movido pela “inquietação” do capital e sua inexorável tendência a se transformar em rendas (*rents*), na medida em que se concentra em poucas mãos, *as mesmas mãos*, e se acumula. A concentração e a acumulação respondem pela desigualdade de riqueza; a herança, por sua perpetuação estrutural. A relação entre riqueza e rendimentos é fluida. A indistinção entre riqueza e capital é importante nessa análise (e causadora de irritação entre economistas), fruto da noção de que pouco importa onde se origina

4. RAWLS, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

5. MEADE, J. *Liberty, Equality, and Efficiency*. Palgrave MacMillan, 1993.

6. ATKINSON, A. *Inequality: what can be done?* Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2015.

o capital-riqueza, se benignamente na produção ou diabolicamente na especulação, o destino é o mesmo: concentração-acumulação-perpetuação.

O livro documenta a concentração como evolução das proporções capital-renda nacional e parcela da renda nacional apropriada pelo capital. Com uma taxa de retorno ao capital que supera o crescimento do produto e da renda, essas proporções tendem a crescer. Isso é o que os dados inéditos, que emergem de registros tributários, recolhidos em três séculos e em 20 países, mostram: a dinâmica explosiva da concentração de riqueza. Se a história do capitalismo é a história da concentração de riqueza e renda (contra uma das hipóteses de Kuznets), ainda que esse capital-riqueza tenha mudado de forma, por exemplo, a forma fundiária sendo paulatinamente substituída por outras formas, imobiliárias, produtivas e, sobretudo, financeiras, e haja hoje em dia muito mais proprietários de riqueza do que no século XIX, seu motor é a economia política, não a produtividade ou o mérito. O poder magnético do capital, sua capacidade de atrair, quanto maior, maiores taxas de retorno, se complementa com seu irresistível poder na barganha com os demais atores econômicos e sua influência sobre os governos. A história da desigualdade é, pois, a história da moralmente arbitrária concentração-acumulação do capital. De fato, seus dados mostram que é a concentração do capital e de suas rendas, mais do que a concentração dos rendimentos do trabalho (na proporção de três para um), o fator responsável pelo aumento das desigualdades, e quanto maior a riqueza maior taxa de retorno é capaz de comandar. Ademais, a riqueza herdada é de longe a maior parte da riqueza privada, o que contribuiu para congelar a mobilidade social e isolar os 1% mais ricos do restante de nós.

Contudo, a história não é linear, pois, por um breve período de tempo entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial e poucas décadas mais,

a tendência à concentração foi contrariada, reduzindo-se substancialmente as proporções acima. Pelos cálculos do autor, foram principalmente as duas Grandes Guerras e a Grande Depressão, bem como os manejos públicos de ambos os eventos, as causas da compressão das desigualdades de renda e riqueza. Guerras e Depressão representaram destruição física e de valor do capital, mas também requereram intervenções governamentais, como impostos progressivos, controle de aluguéis, desvalorização da dívida pública via inflação, proteção diferencial dos trabalhadores, salário mínimo, tributação sobre juros, dividendos e lucros e várias estatizações. Todas essas intervenções, quer tenham sido concebidas com esse objetivo (como se pode argumentar a respeito do manejo rooseveltiano da Depressão) quer não (como se pode alegar sobre o imposto de renda progressivo francês instituído por um governo conservador tendo em vista as finanças públicas), colaboraram para reduzir o valor de mercado dos ativos e o poder econômico de seus proprietários.

Nesse espaço de tempo houve o que Piketty designa por “revolução fiscal”, com a criação do imposto de renda *progressivo* e do imposto progressivo sobre a herança. Isso não apenas diretamente influenciou a compressão histórica da desigualdade de riqueza como viabilizou a efetiva criação de um Estado *social*, aquele que supera as funções de lei, ordem e defesa e passa a comprometer a maior parte de seus recursos (entre 25% e 30% da renda nacional) — que alcançam em 1980 mais de metade da renda nacional contra apenas 10% em 1920 — com o bem-estar social. O “retorno do capital” na década de 1980 somente confirma o determinante político em sua dinâmica: a politicamente dirigida desregulamentação dos mercados, especialmente a financeira, as privatizações, a consequente elevação dos preços de mercado de imóveis e ações, agravadas pelo aumento da poupança e o crescimento lento,

e, de modo ainda mais significativo, a queda vertiginosa dos impostos progressivos. Na Inglaterra de Thatcher, o tombo da alíquota máxima do imposto de renda foi de mais de 40 pontos percentuais, passando de 83% para 40%; nos EUA de Reagan, desceu a 28%, após alcançar em anos precedentes da década de 1980 o valor de 70%. A desigualdade só não retornou aos picos do pré-guerras porque algumas formas de tributação progressiva, mesmo que suavizadas, se mantiveram.

Na parte final do livro, Piketty se pergunta se deveríamos esperar por outra guerra ou crise equivalente à Depressão para contrariarmos a tendência à divergência. Sua resposta indica o passado como referência:

“On the basis of the history I have brought to light here, can we imagine political institutions that might regulate today’s global patrimonial capitalism justly as well as efficiently?” (p. 471)

As instituições políticas a que se refere são as inovações tributárias (os impostos progressivos) e o Estado social (a seguridade social e os investimentos em educação e saúde) por elas financiado, criaturas do século XX. Quanto ao Estado social, adverte que quanto menor o estigma associado aos benefícios mais sustentável politicamente é a intervenção, logo o Estado social deve entregar direitos, não benefícios pontuais. Contudo, a contribuição do Estado social para a redução da desigualdade não é desenvolvida no livro, chamando a atenção, ao contrário, o fato documentado de a educação não ter contribuído para a redução da desigualdade salarial nos países desenvolvidos, nem elevado a mobilidade intergeracional, neste último caso, por conta do acesso ao ensino superior continuar dependente da capacidade de pagamento e da origem familiar. A bala de prata é a tributação progressiva.

Em primeiro lugar, a tributação progressiva é importante para a sustentabilidade política do Estado social. A tributação no topo da distribuição é regressiva e a percepção desse fato e de que o peso da tributação deve ser sustentado pela classe média é fonte de descontentamento generalizado, segundo ele. Em segundo lugar, um tributo confiscatório progressivo sobre rendas excessivas, invenção norte-americana do século XX, seria capaz de conter a dinâmica explosiva da desigualdade, resultante de uma riqueza que se acumula a altas taxas de retorno e se concentra em poucas mãos. A ele se somariam tributos progressivos sobre grandes propriedades. O objetivo é limitar a desigualdade a níveis julgados socialmente aceitáveis e economicamente produtivos. No capitalismo globalizado, a forma ideal seria um imposto global anual sobre a riqueza, com alíquotas progressivas ainda que modestas. O propósito desse imposto adicional não é financiar o Estado, mas regular o capitalismo, gerando forças de convergência sobre as desigualdades e controlando o sistema financeiro para diminuir o risco de crises: a receita adicional poderia ser usada para reduzir outros impostos regressivos, ou para cobrir serviços adicionais, por exemplo, reduzir a dívida pública. São examinadas experiências de vários países e identificadas limitações (as numerosas isenções que decorrem do medo da fuga dos negócios) que poderiam ser superadas pelo formato global ou regional proposto pelo autor, sob o qual nenhuma forma de riqueza estaria imune. Contudo, sua pertinência parece irrevogável:

“...without the global tax on capital or some similar policy there is a substantial risk that the top centile’s share of global wealth will continue to grow indefinitely — and this should worry everyone.” (p.519)

Forma utópica, dependente de fina e impositiva coordenação internacional, como o próprio autor reconhece, o imposto global ou regional sobre o capital não é provável e talvez nem mesmo

possível. Isso não é motivo para que se torça o nariz e se salte o instrutivo capítulo 14 e o imaginativo capítulo 15, ambos sobre tributação progressiva. O capítulo 14 apresenta as várias funções dos impostos progressivos, assim como seus méritos relativos. O capítulo seguinte trata do imposto global. Imaginar o que não tem lugar, nesse caso, força o pensamento na direção certa. O crucial é que dado o diagnóstico de uma riqueza privada que se concentra, se acumula e se perpetua geração após geração, o antídoto usual às desigualdades, qual seja a igualdade de oportunidades clássica, pode se revelar ineficaz. A redistribuição via tributação volta à cena como estratégia válida para a igualdade. Outra reconfiguração possível é incluir o acesso à riqueza como oportunidade a ser equalizada. É nessa linha, por exemplo, que caminha o receituário de Atkinson (2015): um imposto sobre a propriedade para financiar a socialização da herança entre todos os adultos do Reino Unido. A proposta de Atkinson se limita a um único país, nesse sentido se alinhando aos esforços de investigação do espaço existente ou possível para a introdução de medidas desse tipo, tema ausente no livro de Piketty.

Uma vez que o tratamento da matéria investe na exaustividade, é de se lastimar a atenção superficial dada ao Estado social, seja em suas múltiplas intervenções e tendências recentes, seja em sua variedade no mundo, onde experiências redistributivas de sucesso seguem produzindo alento. E embora também entre países mais igualitários como a Suécia ou a Dinamarca a tendência ao aumento da parcela dos 1% exista, ela é bem mais discreta e mesmo incomparável com os fenômenos americano e inglês, mesmo antes da intervenção do governo via impostos diretos e transferências. Esse fato sugere

não apenas a presença de várias instituições sociais equilibradoras, como a impregnação de normas sociais mais equitativas a orientar as reivindicações distributivas de cada um. Por exemplo, os prêmios à educação, as remunerações de executivos e a desigualdade salarial são menores na comparação com os demais países avançados. Muito embora naqueles países a tributação progressiva seja peça integrante do compromisso público com a equidade, a relativa desatenção de Piketty à variedade de Estados sociais parece ter sido o preço da opção pela alternativa usualmente menos favorecida: a ênfase na reintrodução da tributação progressiva, como estratégia redistributiva, em um debate até então capturado pelo medo dos incentivos negativos associados aos impostos e, conseqüentemente, dominado pela ótica do gasto.

Para finalizar, o livro sugere pistas preciosas para a reflexão sobre as desigualdades no Brasil. Novas medidas de desigualdade são necessárias para qualificar o debate nacional para além do índice de Gini, medidas que representem a posição dos vários estratos socioeconômicos ao longo da distribuição de renda e riqueza, evidenciando a dinâmica distributiva como posição relativa de grupos no contexto de uma economia e uma sociedade em transformação. Sobretudo, o livro indica a pertinência do retorno do tema da distribuição funcional a um debate quase que exclusivamente voltado para a distribuição pessoal da renda, sobretudo da renda do trabalho. Pesquisas recentes, que obtiveram acesso especial a dados do imposto de renda, como a de Marcelo Medeiros e colaboradores,⁷ vão nessa direção, e corroboram a concentração no topo da distribuição. O que parecem sugerir é o enfraquecimento da hipótese da educação como

7. MEDEIROS, MARCELO; SOUZA, P. H. G. F.; CASTRO, F. A. *A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares*. *Ciência e Saúde Coletiva* (Impresso), v. 20, p. 971-986, 2015.

variável explicativa única ou mesmo dominante: se a desigualdade se concentra nos estratos superiores, especialmente no último décimo, não é o nível educacional o fator diferenciador, ao contrário do que se pode alegar e em boa medida documentar quanto à situação abaixo desses estratos. Do mesmo modo, por mais evidentemente meritórias que sejam as políticas de expansão da educação de qualidade, elas terão de ser complementadas por tributação progressiva se as desigualdades forem realmente o alvo. De modo geral, espera-se que os estudos recentes provoquem uma recalibragem na intervenção pública quase que exclusivamente concentrada no gasto social. No caso brasileiro, a regressiva tributação praticamente arrefece o efeito redistributivo exercido pelo gasto na renda disponível das famílias. A recomendação de Piketty ecoa: o Estado fiscal não existe unicamente para financiar o gasto, mas também para conter a dinâmica explosiva das desigualdades e seus efeitos socialmente secessionistas. Trata-se do retorno da igualdade à atenção dos especialistas e dos *policy-makers*.

§

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@centrocelsfurfado.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 Baluê
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 para submissão artigos bem estruturados que apresentem contribuições relevantes baseados em pesquisas acadêmicas com 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 aceitos para submissão serão enviados a conceituados pareceristas em suas áreas de atuação no Brasil, para avaliação crítica da contribuição do trabalho acadêmico, sendo assegurado o anonimato de autores e pareceristas no processo de avaliação.
5. Os artigos podem ser submetidos em português, inglês, francês e espanhol.
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**

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, quando necessárias e em número reduzido, 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 ou autores deve(m) apresentar um resumo e palavras-chave no idioma do artigo e em português. O resumo não deve exceder 150 palavras.
4. Na submissão do artigo, o autor ou autores deve(m) apresentar um minicurrículo em português, com no máximo 150 palavras para cada um deles.
5. Cadernos do Desenvolvimento não publicará imagens, mapas e gráficos com cores, apenas com gradações de tons de cinza. Artigos aceitos para publicação deverão encaminhar para a secretaria da revista tabelas, gráficos e quadros em arquivos originais abertos em Excel. Imagens e mapas, em número reduzido, devem vir nas extensões TIF, CDR e JPG, com resolução mínima de 300 dpi.
6. Os textos submetidos à redação devem estar cuidadosamente revisados e respeitar o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 1990, em vigor desde 2009.
7. Citações em outros idiomas devem vir traduzidas.

Este caderno foi composto nas tipologias Minion Pro e Klavika e impresso em papel Pólen Soft 80 g/m2 na gráfica J.Sholna.

CADERNOS DO DESENVOLVIMENTO

Publicação do Centro Internacional Celso Furtado
de Políticas para o Desenvolvimento.

Versão digital de acesso livre:

www.cadernosdodesenvolvimento.org.br