



ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

BAHIA ANÁLISE & DADOS Salvador SEI v. 12 n. 3 p. 219 Trimestral dez 2002





Governo do Estado da Bahia
Otto Alencar

**Secretaria do Planejamento
Ciência e Tecnologia**
José Francisco de Carvalho Neto

**Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia**
Cesar Vaz de Carvalho Júnior



BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia da Bahia. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory*.

Conselho Editorial

Ângela Franco
Carlota Gottschall
Cesar Vaz de Carvalho Júnior
Conceição Cunha
Edmundo Figueroa
Paulo Hermida Gonzalez
Renata Proserpio
Victor de Athayde Couto Filho

Coordenação Editorial

Carla Janira Souza do Nascimento

Normalização

Gerência de Documentação
e Biblioteca - GEBl

Fotos

Manú Dias e Márcio Lima

Revisão de Linguagem

Ana Lúcia Silva Pereira

Coordenação Gráfica

Dadá Marques

Capa

Humberto Farias

Editoração

Designers Associados

Bahia Análise e Dados, v.1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia, 2002.

Trimestral
ISSN 0103 8117

CDD 338.91
CDU 338.984

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares
Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida
CEP: 41.750-300 Salvador - Bahia
Fone: (0**71) 370-4823/370-4704
Fax: (0**71) 371-1853
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação

CRISE ECONÔMICA MUNDIAL

A secularização da disputa mundial	9
<i>Fernando Pedrão</i>	
A crise estrutural do capital	19
<i>Edmilson Carvalho</i>	
Crise, ciclo e globalização: estagnação e turbulência no capitalismo contemporâneo	37
<i>Paulo Balanco</i>	
Essência x aparência: o fenômeno da globalização	51
<i>Laumar Neves de Souza</i>	
As limitações estruturais e políticas do Mercosul como elementos condicionantes da reduzida distribuição dos seus benefícios pelas diversas regiões brasileiras	61
<i>Leonel Leal Neto</i>	

RETROSPECTIVA 2002 E PERSPECTIVAS

Economia baiana: em compasso de recuperação	71
<i>Carla Janira Souza do Nascimento</i>	
Os “fundamentos” do nosso mercado de trabalho	85
<i>Laumar Neves de Souza</i>	
Entraves ao agronegócio brasileiro em 2002	93
<i>Alyson dos Santos Rocha e Vítor de Athayde Couto</i>	
A agricultura familiar e o PRONAF na Bahia: elementos para uma discussão	105
<i>Patrícia da Silva Cerqueira e Ana Georgina Rocha</i>	
Políticas comerciais, barreiras e as exportações baianas	119
<i>Luiz Mário Ribeiro Vieira e Roberta Lourenço de Souza</i>	
O turismo em Salvador e as imposições externas	135
<i>Luciano Diniz Borges</i>	
A expansão recente do ensino superior privado no Brasil e na Bahia	143
<i>Paulo Henrique de Almeida</i>	
Revisões e reajustes tarifários no setor elétrico brasileiro pós-acionamento	159
<i>Daniella Azeredo Bahiense</i>	
Participação nos Lucros ou Resultados (PLR) nas empresas petroquímicas da Bahia	167
<i>Ranieri Muricy Barreto e Antônio de Pádua Neto</i>	
A insustentável leveza da urbanização e do êxodo rural na Bahia	179
<i>José Ribeiro Soares Guimarães</i>	
Considerações a respeito da previdência social no Brasil: alguns aspectos relevantes para a discussão	191
<i>Luís André de A. Alves</i>	
Sistema financeiro no Brasil: uma breve análise de sua evolução	199
<i>Luiz Ricardo Cavalcante</i>	
Aonde vai a ONG?	211
<i>Joseanie Mendonça e Zélia Góis</i>	



APRESENTAÇÃO

A revista Bahia Análise & Dados, em sua edição anual, Retrospectiva 2002 e Perspectivas, coloca dessa vez à disposição do seu público leitor um conjunto diversificado de análises que abordam a crise mundial e seus desdobramentos sobre a socioeconomia, assim como os seus aspectos conjunturais. Por outro lado, são veiculados, também, artigos que tratam das questões regionais mais relevantes deste ano.

A economia brasileira atravessa os últimos meses do ano 2002 com incertezas em relação ao cenário externo e interno. Do ponto de vista externo, observa-se uma fraca recuperação da economia norte-americana, moderado crescimento na Europa e persistência da crise no Japão, que conduzem a uma retração nos investimentos diretos externos, aqui aportados, e no comércio internacional. Do ponto de vista interno, apesar da elevada taxa de câmbio, da expectativa inflacionária e do expressivo nível do risco-Brasil, verifica-se, após as eleições, um quadro mais otimista, especialmente em relação ao próximo governo. O dólar e o risco Brasil vêm oscilando desde fins de novembro, refletindo reações de mercado que parecem aguardar as iniciativas da nova política econômica. Outra preocupação reside no comportamento da inflação, pois os preços, face ao câmbio depreciado, vêm subindo de forma significativa nos últimos meses, induzindo a expectativa de índices acima das metas estabelecidas para 2003. Considerando-se as turbulências econômicas ocorridas ao longo do ano, as instituições de pesquisa, públicas e privadas, prevêm que o PIB/Brasil deverá fechar o ano de 2002 com uma taxa de crescimento em torno de 1%.

Para 2003, as elevadas taxas de juros e a queda no rendimento médio dos salários são os principais fatores inibidores de uma possível recuperação sustentável. O dólar vem favorecendo as exportações, mas este efeito é limitado pelo baixo crescimento da economia mundial.

No âmbito regional, estimativas elaboradas pela SEI prevêm para 2002 um crescimento do PIB da Bahia, que deverá oscilar em torno de 2,0%, próximo, portanto, à expansão verificada no ano passado. Observa-se que a taxa de crescimento poderia ser mais significativa se a indústria de transformação, carro-chefe da economia baiana, não estivesse sinalizando um fraco desempenho, da ordem de 1%.

A agropecuária baiana também contribuirá positivamente, sendo esperada uma taxa de crescimento que deverá oscilar em torno de 4,3%, a despeito da conjuntura defrontada por toda a economia neste ano.

Projeta-se uma certa estabilidade para o setor de comércio, em comparação com o ano anterior. A queda significativa em importantes ramos deste setor reflete as turbulências da recessiva política monetária que imperou durante todo o ano, fazendo com que o mesmo apresente, em média, um volume de vendas próximo ao do ano passado.

Por meio desse documento, o qual apresenta uma coletânea de artigos, a SEI busca, mais uma vez, atender às demandas geradas nos diversos segmentos da sociedade baiana envolvidos e interessados pela temática apresentada.

Para finalizar, gostaríamos de agradecer profundamente a todos os colaboradores, cujos esforços contribuíram para o enriquecimento dos temas abordados nesta edição.



Crise Econômica Mundial

A secularização da disputa mundial¹

*Fernando Pedrão**

Resumo

Há uma mudança essencial no contexto de conflitos e ajustes na cena mundial, em que se destaca a emergência de motivações diferentes dos interesses econômicos. A emergência de fundamentalismos é uma representação radical dos limites do racionalismo e do mecanicismo da sociedade industrial. A crítica da secularização dos conflitos é um meio de ver esses novos modos de expressão política. Nessa perspectiva, vê-se que há diferentes condições de tempo para os diversos protagonistas do jogo do poder e que os limites de tempo tornam-se uma referência necessária para todos.

Palavras-chave: secularização, tempo, conflitos e ajuste, limites de tempo.

Abstract

The international scenario presents an essential change in terms of conflicts and adjustments, where the emergence of motivations different from the economic interests stand out. Fundamentalism has arisen as a radical representation of the rationalism limits and the mechanicism of the industrial society. The criticism of the secularization of conflicts is a way of envisaging these forms of political expression. Under this perspective, it is possible to see different time conditions for the several players of the game of power, whereas the limits of time have become a necessary reference for all of them.

Key words: Secularization, time, conflict and adjustment, time limits.

UMA SOCIOLOGIA HISTÓRICA DA CRISE

Os movimentos de disputa e ajuste de interesses na esfera mundial demandam uma análise sociopolítica e socioeconômica, em que os elementos culturais tampouco podem ser descuidados. A busca de uma análise social integrada, que registre esses aspectos, torna-se inevitável, diante de problemas que se manifestam nas esferas política, econômica e cultural, e que põem novos desafios para a política econômica e social. Neste ensaio retoma-se uma abordagem de análise sociohistórica representada por trabalhos de autores como Giacomo Marramao (1995) e Carlo Cipolla (1977), além de uma referência extensa a trabalhos de Giovanni Arrighi (1996), que questionam as condições da análise social frente a alterações nas condições de racionalidade dos protagonistas do processo. O que aparece como secularização do

conflito é sua transposição, de uma fundamentação explícita em interesses, para um contexto de composição de interesses com ideologias e preconceitos, em que estes últimos assumem uma posição preponderante. Tacitamente, se reconhece, que se trata com limites da racionalidade da política econômica e social, tanto como se enfrentam dificuldades da análise social, para explicar os modos da irracionalidade.

É um aspecto essencial da ruptura dos princípios e preceitos do mundo capitalístico moderno e do pressuposto de universalidade de comportamentos exclusivamente racionais, que presidiriam a esfera da política e a da economia. A pretensão dos países, de moverem-se mediante políticas consistentemente racionais, foi um pressuposto positivista que, entretanto, se enredou com necessidades locais de reprodução dos sistemas político e com mitos e preconceitos, que continuaram instalados na

* Diretor-geral do Instituto de Pesquisas Sociais. cpedrao@terra.com.br.

¹ Uma versão preliminar deste texto foi apresentada em palestra na Faculdade Integrada da Bahia.

matriz do poder constituído. A legitimidade das políticas passou a ter que ser avaliada em função de sua consistência com o quadro histórico em que elas são concebidas e postas em prática, e não termos de uma racionalidade genérica que não identifica os fundamentos culturais da racionalidade.

Há um tecido de conflitos em diversos níveis de abrangência e de complexidade envolvendo nações com variados graus de poder e articulação internacional, bem como envolvendo variadas combinações de interesses internacionalizados e locais. Além dos debates que se desenvolveram nas décadas de 60 e 70 sobre a crise do Estado no capitalismo avançado – Poulantzas, de Brunhoff, Offe e outros – avolumaram-se os componentes internacionais da crise, que tornaram imperativo focalizar nas inter-relações entre as tensões internas e a externas e sobre as condições de secularização do poder nesse ambiente de desqualificação de protagonistas e de delimitações das esferas nacionais de poder. Procurando fazer caso omissivo de suas tensões internas, os Estados nacionais usam argumentos seculares para revestir questões temporais de poder. O pressuposto dessa teoria crítica do Estado moderno é que essa estratégia de poder representa um limite do próprio Estado, para fazer-se cargo das tensões que gerou, renunciando um recuo do Estado em geral, ou em todo caso, uma mudança significativa nos modos de poder do Estado.

Haveria, portanto, uma relação entre a necessidade do Estado burguês, de recuar de suas responsabilidades, e o aparecimento de uma corrente ideológica que legitima esse recuo, ou que, pelo menos, justifica a rejeição do fundamento ético da gestão social do Estado industrial. Fazendo eco com obras que vaticinaram um retorno da Idade Média (Vacca, 1961; Minc, 1995), volta-se a usar referências irracionais de demonização, que até há pouco pareciam eliminadas do discurso do capitalismo avançado, que fazem um contraste inesperado com certa outra tendência a desvestir os argumentos de seu significado social ou a colocar a temática social em termos biológicos (Kurz, 1998). Nesse sentido, o ocaso do neo-liberalismo estaria contido nos mesmos elementos que determinaram seu apogeu. Longe de determinismo, os dados da

transformação do capital mudam, junto com suas alterações de composição (Polanyi, 2000).

Uma observação generalizadora como essa, entretanto, teria que ser qualificada e situada historicamente. A supremacia do poder nacionalmente centralizado pela superpotência norte-americana evoluiu a partir de confrontos entre blocos de nações para um outro perfil de oposições de interesses, que não pode mais ser delimitado na esfera econômica nem na política, com novas fusões entre aspectos modernos e antigos. O perfil interno do poder no país hegemônico depende de seu desempenho externo (Fiori, 1997). Os aparelhos de análise das ciências sociais têm que ser revistos, pelo menos porque as distinções entre nações e entre classes são submersas por nações que assumem posições de internacionalidade e por fundamentalismos que atravessam as delimitações nacionais.

Surgem forças políticas e econômicas que não cabem em definições anteriores. As informações da imprensa internacional mostram, claramente, que se trata de grupos altamente organizados, com pleno domínio das técnicas financeiras do capitalismo avançado. Não há mais como desclassificá-los simplesmente rotulando de medievais ou pela denominação de terroristas. São exhibições de força que se sustentam em manifestações ideológicas estranhas à racionalidade da modernização capitalista que, finalmente, conflitam os componentes irracionais dessa mesma modernidade (Rouanet, 2002). É um aspecto da secularização dos conflitos que passa a condicionar as condições de convivência.

Trata-se, portanto, de encontrar um estilo de análise temporal, com diversos cenários regionais que se estruturam e reorganizam, que necessariamente se organiza com horizontes para trás e para diante, em retrospectiva e em perspectiva. A secularização do poder terá que ser lida como um desdobramento inerente aos modos de concentração de capital e de mobilidade do capital e do trabalho, em que os diferentes participantes transitam em circuitos de tempo diferenciados e com variadas velocidades.

O reconhecimento da presença de elementos seculares de poder, situados nos alicerces das escalas de tempo do Estado nacional, leva a ler nas entrelinhas do discurso oficial unificado, para ver

seus vínculos com esferas de preconceito e de irracionalidade, até agora negados por sua pretensão de controle do movimento civilizatório. Exposto a essa crítica, o discurso unificado, especialmente o da ortodoxia econômica, torna-se historicamente irrelevante.

O CENÁRIO MUNDIAL DOS ANOS 90

O fim de uma disputa de poderes mundiais representantes de uma modernização acelerada, baseada em concentração de alta tecnologia, tornou evidente uma crescente distância entre os poderes concentrados e a estrutura de alianças em que eles se apóiam. A leitura tecnológica da modernização, que a identifica com a maquinização em geral e com as práticas do 'fordismo', ficou defasada frente às novas possibilidades de prosseguir com a acumulação mediante uma progressiva descentralização de unidades produtivas e flexibilidade da organização produtiva (Harvey, 1998). É um movimento irregular e desigual em tempo e espaço, que, entretanto, ganha capacidade de incluir formas anteriores de organização, operando com formas manufatureiras e artesanais superficialmente consideradas como superadas, mas efetivamente incorporadas de modo subordinado.

Esse movimento se choca com os limites da mobilidade do trabalho, segundo ele consegue se adaptar aos requisitos técnicos e culturais de qualificação antepostos pela renovação do capital, ou segundo surgem situações em que os trabalhadores perdem a capacidade de ajustar suas competências aos requisitos de qualificação do sistema produtivo (Gaudemar, 1976). Para avançar na flexibilização do sistema produtivo, os capitais mais modernos precisam de uma resposta oportuna da qualificação dos trabalhadores, que não pode ser tomada como um dado do sistema produtivo, senão depende da renda dos próprios trabalhadores, isto é, num segundo momento depende da distribuição da renda. A brecha que se alarga desde então não pode ser posta unicamente à conta de uma incapacidade do sistema educativo, nem, menos, de uma incompetência dos trabalhadores. É um fosso cavado pela divergência de tendências entre a composição dos capitais incorporados em uma

etapa da tecnologia e os incorporados na etapa seguinte. Acima de tudo, é o reconhecimento prático de uma crise que se gera e difunde nos circuitos internacionalizados do capital.

Essa compenetração de uma crise na esfera mundializada da economia torna-se um elemento essencial da leitura do processo social em seu conjunto e em seus diversos departamentos. Os contornos da crise tornaram-se evidentes no fim da década eixo² de 1960, especialmente, no ano de 1968, mas ela se desenvolveu como final de um período efetivamente iniciado em 1945, e acentuado pela agudização da guerra fria desde 1961. Sem dúvida, a economia internacionalizada se ressentiu de obstáculos aos movimentos de capital e de trabalhadores, assim como a disputa por energia e por energéticos aprofundou-se e determinou novos rumos para o modo energético da produção, para países de diversos níveis de industrialização e variadas dotações de recursos³. Os novos termos da economia mundial, estabelecidos desde 1973, pela Trilateral de Tóquio e pela primeira crise do petróleo, passaram a cobrar dos países que mantenham condições de equilíbrio monetário e financeiro que, essencialmente, seriam uma pré-condição da mobilidade do grande capital, e sinalizaram condições diferenciadas de mobilidade para diferentes capitais. No período de 1968 a 1973 desvaneceram-se as referências das políticas de desenvolvimento econômico e social desenvolvidas desde 1946, mesmo em suas variantes mais modestas, resultando no virtual desaparecimento de políticas genuinamente setoriais, que foram bruscamente substituídas por desdobramentos setoriais de uma única política de equilíbrio macro-econômico. No Brasil, essa perda da especificidade das políticas setoriais foi oficializada no governo Collor, mas já se iniciara desde a década de 1980.

² Introdz-se aqui o conceito de Jaspers de tempo eixo, originariamente proposto para designar períodos de longa duração, que tiveram um papel crucial na determinação de rumos possíveis da história. De aceitar-se que se convive com diferentes velocidades de tempo, torna-se necessário aceitar que pode haver eixos de tempo de diferente duração.

³ Utiliza-se aqui a noção de modo energético da produção para denotar as quantidades e qualidades de energia utilizada em determinada forma de produção. O modo energético de produzir resulta em componentes específicos de energia na produção de determinados produtos e em determinadas formas de consumo.

O pós-moderno surge, então, como o ambiente que criado pelo desvanecimento das ideologias e das políticas voltadas para o futuro, ou, em todo caso, que valorizavam o futuro. O reconhecimento de uma visão pós-moderna é um modo de constatar que a renovação tecnológica, especialmente nos setores de energia e comunicações, criou opções de reprodução do aparelho produtivo, que já não dependem de ganhos locais de escala. O pós-modernismo é muito mais que a negação do modernismo: atinge a própria modernidade, distinguindo o processo civilizatório de suas formas técnicas. A modernização reflexiva (Giddens, Beck & Lash, 1998) mostra outras dimensões da subjetividade, que, a rigor, acabam com a pretensão – típica dos anos 50 – de que o desenvolvimento significasse uma complexidade positiva, comparada com uma complexidade negativa do atraso e do subdesenvolvimento. Junto com limites de poder do Estado nacional, revelam-se outras esferas de poder, tais como as de igrejas e de organizações privadas estruturadas em redes internacionais, que mostram um novo perfil secular do poder.

Cabe considerar que o fim do bilateralismo EUA-URSS deu lugar a outras condições de multilateralidade desigual, entre os Estados Unidos, a União Européia e, obviamente, a China. Foi como se a remoção do bilateralismo pusesse a nu perfis de conflito da esfera dos países poderosos, que se desenvolveram desde o início do século XX, e que ficaram obscurecidos pelo sentido salvacionista da luta contra o nazismo. Todos os interesses locais dos países ricos, sua acomodação num intrincado tecido de convênios e tratados, voltaram a ser vistos em sua real dimensão, de defesa de interesses nacionais e mesmo locais. Longe do que parece à primeira vista ser um mundo completamente condicionado pela supremacia de uma potência, vêem-se diversas iniciativas que, de fato, marcam limites às possibilidades de exercício desse poder. Basta observar a aproximação do Japão com a Coréia do Norte, ou o papel da União Européia, ou mesmo a

Longe do que parece à primeira vista ser um mundo completamente condicionado pela supremacia de uma potência, vêem-se diversas iniciativas que, de fato, marcam limites às possibilidades de exercício desse poder

ampliação das margens de relacionamentos internacionais do Brasil.

Alguns elementos da fundamentação do poder econômico, especialmente o controle de recursos naturais e da renovação tecnológica, tornaram-se mais evidentes, dentre outras razões, porque a capacidade das empresas transnacionais para estabelecer e manter perfis de usos de recursos, ficou mais claramente associada ao controle de tecnologias de comunicação. Nesse contexto, torna-se supérfluo falar em variações nas relações entre Estados e empresas, impondo-se pensar em termos de variações nos modos de combinações de interesses privados na esfera privada e na pública.

A reafirmação da hegemonia – ou da supremacia – norte-americana fez-se, no período Reagan-Volker, justamente, a expensas da aliança com a Europa, forçando um realinhamento de posições relativas (Fiori, 1998), ao tempo em que, revelando o diferencial essencial de poder conseqüente de diferença de escala de mercado (Tavares, 1998). Por isso mesmo, deu lugar a movimentos reversos dos interesses formados em outros países dotados de margens significativas de poder próprio e de capacidade de articulação.

Outras diferenças fundamentais revelaram-se desde então, especialmente em relação ao controle do modo energético da produção e dos próprios energéticos. Uma nova onda de estudos sobre pobreza, desigualdade e exclusão (Myint e Lal, 1999, Sen, 1997) mostra uma dicotomia entre o discurso da análise econômica formal e o de uma ciência social legitimada por humanismo. A economia formal tornou-se a principal representante de uma visão descritiva, que, mesmo de modo não intencional, torna-se representante dos interesses hegemônicos. Repetiu-se o fenômeno antes acusado por Adorno (1968), de absolutismo lógico e produção de um discurso único. A recuperação de uma visão crítica historicamente atual tornou-se essencial para a sobrevivência da identidade dos diversos participantes. Como se viu, nos anos subseqüentes, essa tarefa tornou-se cada vez mais difícil, justamente,

pelos danos causados pelo discurso único à reprodução ideológica da modernidade.

Talvez por isso, ou pelas dificuldades práticas do exercício da crítica, a visão crítica do processo mundial voltou-se para suas manifestações externas, especialmente para a globalização, por isso, perdendo de vista os aspectos contraditórios do processo civilizatório. A questão mais geral de concentração de poder já se revelara plenamente no início da década de 70, quando o reconhecimento das limitações do modo energético da produção dos países mais ricos deu lugar a reações mais amplas e profundas, em campos tais como a emergência de preocupações ambientais, o controle da natalidade, além do próprio planejamento da energia.

O mito, ou a falsidade da argumentação, desenvolve-se em dois planos concomitantes, que são os de adotarem-se elementos factuais para explicar processos dotados de temporalidade própria; e de separarem-se as esferas de interesses econômicos e de poder político. A falsidade da argumentação consiste em supor que se trata de um contexto histórico de conflitos lineares, que pode ser resolvido mediante um conflito rápido localizado, mesmo tendo efeitos de escala quase mundial. Não há como desconhecer a liderança do Irã frente a uma Ásia Central majoritariamente islâmica. Não há como desconhecer que a recomposição de um espaço de poder do Cáspio ao Hindu Kush altera o significado estratégico do Oriente Médio, relativizando a importância estratégica daqueles poderes e ao mesmo tempo colocando as potências ocidentais diante da perspectiva de um perfil de alianças islâmicas impensável há duas décadas. Torna-se inevitável um raciocínio comparativo desse quadro com o das primeiras Cruzadas, que objetivaram alterar o equilíbrio de poder no Oriente Médio, agindo num contexto de conflito entre o Ocidente feudal e o Império Bizantino, que foi, convenientemente, esquecida pelos historiadores ocidentais.

Conflitos localizados podem perturbar essas tendências, mas a experiência do século XX indica que são tendências a muito longo prazo de articulação de nações que têm muito em comum, que se movem sobre um subsolo de experiências – o espaço de experiências de que fala Marramao (1995) – que condicionam, ou que, a nosso ver, pré-esta-

belecem certos horizontes mínimos de expectativa, de que não podem escapar sem perda de identidade. Não é um preciosismo lembrar que as diversas tendências de reorganização dos espaços “não-centrais” – islâmicos, indianos e americanos – apóia-se em espaços de experiência pré-cristãos, antes mesmo de serem pré-industriais. A redução do presente ao plano linear dos conflitos da supremacia mundial constitui um aniquilamento do poder criativo do presente, que é bruscamente separado de seu significado histórico. Os valores da supremacia são seculares, que pouco em comum têm com a racionalidade do capital, mas que têm tudo a ver com a racionalidade dos sistemas institucionais que sustentam formas específicas de poder. Daí a necessidade lógica de rever a progressão de movimentos de conflito e ajuste dentro da esfera hegemônica.

Trata-se de processos prolongados de conflito e ajuste de esferas de influência, cujo subsolo é o controle de energéticos, especialmente de petróleo. Torna-se clara a ambivalência das iniciativas políticas, tornando-se inevitável refletir sobre o fato de que, diferentemente de tudo que acontecera antes, não há, realmente, provas conclusivas da responsabilidade operacional dos ataques aos Estados Unidos, apesar da pressão para estabelecer responsabilidades intelectuais além das operacionais. Mais que nunca, precisa-se de uma visão histórica da atualidade, que permita situar os processos em curso e as principais opções de política.

Proponho distinguir entre o perfil do discurso e o dos acontecimentos, tomando, primeiro, os acontecimentos que são partes evidentes de processos determinantes; e considerando que uma análise crítica do discurso revela algumas estratégias de comunicação, que são parte da estruturação do poder. Como referências, podem ser tomadas as noções de cadeias de eventos, de períodos-chave e de rupturas. A linguagem da análise social tem que ser revista, e, além disso, tem que ser explicitada.

O acontecimento-eixo deste novo momento da história – o ataque de 11 de setembro nos Estados Unidos – não pode ser separado de antecedentes e de desdobramentos, ressaltando-se a diferença entre tendências longamente enraizadas das relações de poder e tendências transitórias, mais ou

menos recentes. O envolvimento de nações, etnias e religiões mostra que o discurso político do poder nacional torna-se insuficiente, ou menos representativo, para dar conta da complexidade do problema. Assim à parte da diplomacia da terminologia, há diferentes tipos de atos de guerra entre contendores desiguais e com diferentes percepções de sua própria posição.

O grande golpe recebido pelo bloco hegemônico através dos Estados Unidos foi descobrir que pode perder o controle do tempo das iniciativas de força; que o uso de seu poderio militar e político revela-se uma arma de dois gumes, cujo primeiro efeito negativo é exibir seu autoritarismo e cujo segundo efeito é atrair animosidade. Surge uma questão crucial a ser explicada, em termos das referências de tempo nas relações mundializadas e nas relações internas do bloco hegemônico.

LIMITES DE TEMPO

Onde, portanto, está o limite? Isto é, onde está a linha divisória entre possibilidades e limitações desse contexto mundializado? Na perspectiva histórica em que nos situamos, podemos entender que as possibilidades e os limites se deslocam no tempo. Nossa hipótese é que esse limite é tempo. Mas um tempo desigual, que conta de diferentes modos, para os que pretendem manter uma posição de supremacia e para os que representam uma contestação tácita dessa supremacia. A hegemonia se reproduz em seu próprio tempo e depende dele para subsistir.

Como o bloco hegemônico compreende os tempos dos países dominantes e de seus liderados, move-se estrategicamente a um tempo diferente do tempo a que se movem seus limites. Historicamente, a hegemonia sempre dependeu de um conjunto de condições ambientais, que, logicamente, podem variar por razões alheias ao exercício do poder. É interessante observar como a decadência dos impérios pode estar ligada a problemas de or-

ganização da produção, tanto como a condições da urbanização e à resistência da sociedade para realizar as guerras e os trabalhos penosos necessários à manutenção do poder (Cipolla, 1986)⁴. Por isso, trabalha com uma visão fantasiosa do poder, onde confunde suas preferências com suas possibilidades. O tom imperativo descobre a irracionalidade dessa visão fantasiosa.

O grande golpe recebido pelo bloco hegemônico através dos Estados Unidos foi descobrir que pode perder o controle do tempo das iniciativas de força; que o uso de seu poderio militar e político revela-se uma arma de dois gumes, cujo primeiro efeito negativo é exibir seu autoritarismo e cujo segundo efeito é atrair animosidade

A diferença de tempo representa acumulação de tensões. Isso só não acontece quando um bloco de interesses consegue passar sua equação de tempo à dos outros. A política externa de Israel revela justamente esse desgaste do tempo que lhe está disponível para procurar uma posição hegemônica regional, que, entretanto, não pode ter sem o respaldo dos poderes hegemônicos, que, obviamente, têm limites. A consistência das alianças depende da equação interna de poder dos aliados, que, mais uma vez, significa um tempo de desgaste.

As potências sempre tiveram um limite de tempo disponível para alcançar sua expansão de poder, enquanto se geram e organizam forças que as confrontam. A novidade de hoje é que os interesses dos segmentos internacionalizados se confundem com os projetos nacionais, obscurecendo um fato básico, que é a matriz de interesses locais, que está incorporada no sistema de relações da esfera internacional. No entanto, na década de 90 tornou-se evidente que a restrição energética tornou-se o fundamento de uma restrição financeira e monetária que veio a sustentar a atual posição central do equilíbrio macroeconômico no centro das políticas econômicas nacionais. O desgaste desse tempo leva à reestruturação das alianças e a revisões estratégicas.

Daí, o tempo da estratégia política se separa do tempo da estratégia econômica. O sistema de po-

⁴ Numa comparação das experiências de alguns impérios, Cipolla aponta a combinações de elementos econômicos, culturais e psicológicos que relativizam cada império em sua época, mas que negam quaisquer simplificações dos processos de decadência.

der ancorado na potência hegemônica passa a mover-se entre a realidade concreta da questão energética e a realidade virtual da especulação financeira. Se se comparam os elementos constitutivos da formação do bloco hegemônico na década de 70 com os da década de 90, vê-se que o fundamento econômico do poder político sofreu um desgaste significativo, pela perda de controle do capital especulativo, sinalizada desde 1985 pela crise do Banco Baring e pela pluralidade de objetivos dos integrantes e aliados do bloco hegemônico.

Um aspecto que não pode ser descuidado é que os capitais produtivos das multinacionais só podem ser aplicados em programas a médio prazo, que dependem de uma engenharia financeira estável. Tais projetos são o principal meio de reprodução do capital concentrado; portanto, são necessários no subsolo da reprodução do capital especulativo. O grande capital precisa de grandes aplicações de capital para se reproduzir.

Isso significa que há uma diferença palpável entre os interesses especulativos, que não se adaptam a períodos, e os interesses produtivos, que precisam de prazos, durações etc. A ligação entre os dois é dada pela composição do financiamento dos projetos do grande capital, mas os empreendimentos produtivos, em todo caso, têm que resolver seus problemas de financiamento em tempo útil.

O quadro geral é de destruição do referencial unificado de tempo e de revelação das diferenças de tempos concretos com que trabalham as empresas e os governos. Para diferentes participantes há diferentes horizontes temporais, portanto, diferentes horizontes móveis dentro dos quais reajustar políticas. Não há como subordinar a uma mesma escala de tempo a preservação do poder estruturado na Europa e a emergência da China como potência mundial. Tampouco há como incluir num mesmo horizonte de tempo os conflitos do Oriente Médio e os problemas do Japão para garantir seu suprimento de energéticos.

Podemos entender que há um tempo geral para inúmeros acontecimentos, que seria um tempo “limpo” de resíduos de acontecimentos anteriores, e um tempo “sujo”, que emerge dos acontecimentos ou do acontecer, que se torna o veículo da presença dos agentes das políticas sociais e econômi-

cas. A idéia pode parecer à primeira vista uma parte integrante de uma leitura não social do campo social, mas, na realidade, aponta a uma peculiaridade da vida social do mundo industrial mais intensamente atingido por substituições tecnológicas profundas, que alteram o cotidiano da maioria. A cultura da grande cidade rica hoje envolve uma desqualificação das formas anteriores de riqueza, mas não se separa dos valores individualistas que sustentaram a época anterior. A crise de solidariedade das sociedades mais modernizadas, que se revelou plenamente no período dos autoritarismos de 1964 a 1976, finalmente rebateu na viabilidade da individualidade, que, por sua vez, foi atingida mortalmente pela destruição do emprego e pela incerteza de renda da maioria.

Enquanto os movimentos dos governos se pautam por um calendário governado pelo tempo geral, as empresas desenvolvem projetos que levam os países a amarrar seu calendário financeiro a combinações de investimentos plurianuais com especulação financeira a curto prazo, que invalidam os programas de estabilização financeira. A rigor, não se trata de um “tempo” do capital financeiro, senão dos tempos das combinações de operações que viabilizam a gestão financeira do grande capital.

Sobre qual horizonte de tempo nos movemos? Qual é a nossa capacidade de estabelecer nosso ritmo e nosso calendário? O tempo à frente depende de iniciativas que só se formam sobre nossa visão histórica. Na verdade, essa diluição do tempo unificado dos Estados nacionais revela pluralidade de forças de que se compõe o tecido do poder, com suas diversas formas de se apropriarem de tempo. A história recomeça todos os dias, com os processos que a fazem. Os que pensam em termos de fim da história revelam-se um entulho histórico, parte da ideologia datada do poder hegemônico.

No entanto, o tempo real não desaparece para os participantes que estão situados em espaços que resistem ou que têm dinamismo próprio. Aí, o tempo não é um resíduo, senão um núcleo que se reproduz, com um potencial de alterar o tempo geral da época. Não só a hegemonia não erodiu os tempos dos processos locais, como foi infectada por eles. As potências anteriores e atuais são alvo de movimentos migratórios de escala mundial, que têm o duplo

efeito de descaracterizar os migrantes e de modificar o tecido cultural dos países recipientes.

A destruição do tempo plural torna-se um processo de desqualificação do tempo único da hegemonia, que se torna mais um tempo sujo, como qualquer outro. A hegemonia é um processo historicamente situado, cuja duração pode ser estendida ou abreviada, mas que não pode ser tomada de antemão como invariante. Uma vez concluído o movimento de formação do poder hegemônico, ele fica isolado dos demais, que podem, quando muito, aspirar a emigrar, para tornarem-se parte subordinada desse poder central.

OS CENÁRIOS RETROSPECTIVOS DA ANÁLISE

Numa escala mundial, hoje, é preciso considerar pelo menos quatro cadeias de eventos dominantes, que são: o fim da URSS e o aparecimento da nova OTAN; os impasses políticos decorrentes da guerra do Golfo; o realinhamento da guerra clandestina; e o choque de valores em torno do bloco hegemônico. Todos esses eventos têm posto de manifesto a impossibilidade, ou a falta de qualquer interesse prático em análises políticas que ignorem seu fundamento econômico, ou em análises econômicas que desconhecem seus desdobramentos políticos. Com isso, perde interesse a análise mecanicista, que separa resultados de mecanismos e mecanismos de interesses. Igualmente, perdem sentido as teorizações formalistas, que se atêm à mecânica das relações internacionais, em vez de apontar a sua formação e ao seu desenvolvimento⁵.

Numa escala muito abrangente, trata-se de um processo iniciado em 1989, com o fim da União Soviética, que concluiu o ciclo de sustentação da hegemonia norte-americana com a transformação da

OTAN em órgão interventor mundial. A *pax americana* procura legitimar-se mediante órgãos internacionais para suas ações bélicas ostensivas, mas sente-se livre para intervir isoladamente em qualquer parte do mundo e para realizar políticas econômicas próprias, que freqüentemente são contraditórias com os interesses de seus aliados imediatos. Assim, tende a gerar tensões cuja absorção é incerta e, aparentemente, torna-se progressivamente mais difícil.

A imposição da supremacia norte-americana através da combinação de meios militares e econômicos internaliza conflitos que antes seguiam seu curso próprio, com influência regional restrita. É um problema de estratégia global, que obriga os países menos poderosos a encontrarem rotas

menos conflituosas de relacionamento, que resolvam seus problemas econômicos. A visão defensiva de estratégia leva o bloco de poder a assumir colocações ideológicas contraditórias com a reprodução do poder. Nesse sentido, a tentativa de universalização de valores culturais é uma forma de fundamentalismo, tão pouco racional como qualquer outra.

Os cenários regionais se organizaram em torno das referências do Islã e de suas etnias, possivelmente, pela simples razão que dentre as esferas culturais não-européias é a que contém segmentos mais ocidentalizados, ou a mais penetrada por inter-relações com países europeus específicos e com os Estados Unidos. Maior número de lideranças que detêm bom conhecimento das sociedades saxãs, maior conhecimento dos métodos norte-americanos e russos, maior experiência bélica. Não esquecer que os islâmicos guardam ressentimento de invasões ocidentais desde 1847 no Mahgreb; e que desde 1917 até o presente têm estado em algum tipo de confronto e têm sofrido intervenções dos países industrializados. As experiências com o nasserismo e com o Irã do Dr. Mossadegh apontam na mesma direção. O aparecimento das milícias radicais islâmicas, junto com milícias judaicas e com milícias cristãs começa em 1948 e ganha contornos regionais desde a guerra do Líbano.

A hegemonia é um processo historicamente situado, cuja duração pode ser estendida ou abreviada, mas que não pode ser tomada de antemão como invariante

⁵ O abandono da perspectiva histórica das relações internacionais dá lugar a teorizações que se reduzem à facticidade do processo, separando-se de sua genética. Pluralismo ou unitarismo tornam-se designações de variantes da visão hegemônica da teoria, que se ocupam da produção e da sustentação da ordem internacional, que do fundamento da desigualdade nela contida.

Além disso, praticamente não há como reduzir a tensão política com o mundo islâmico sem mudar o perfil de apoio irrestrito a Israel. A lógica da *Realpolitik* levaria a supor que neste momento os Estados Unidos e seus aliados mudariam o discurso com Israel, enquanto a observação histórica indica o contrário. Pode-se, inclusive, supor que o atual recrudescimento da agressividade desse país seja um modo de prevenir-se ganhando espaço frente a pressões previstas por parte de seus aliados. Mas, como em política os ganhos circunstanciais se convertem em vantagens estratégicas, há desdobramentos pouco prováveis que se tornam mais prováveis, quando os diversos participantes que nada têm a perder, e se obstinam em perfis de comportamento próximos de seu próprio limite de tolerância.

Não é um único cenário, nem se pode imaginar que o conflito esteja demarcado à possível concentração de facções belicosas no Afeganistão. O Afeganistão tem sido um campo de confronto desde o século passado, e pode facilmente ser o lugar de uma inversão de alianças, se os Estados Unidos e seus aliados optam por armar os antigos aliados dos soviéticos, hoje representados pela chamada Aliança do Norte.

Há três ou quatro cenários, ativamente ou potencialmente interligados, que são:

- Israel vs. Oriente Médio, que é um conflito pluriétnico de ambos lados, que envolve defesa de posições e que se tornou uma guerra de desgaste semelhante à guerra de trincheiras.
- Afeganistão e etnias turqueménidas, que envolve indo-europeus – iranianos – e povos aparentados, como os paquistaneses, que se ampliou com o desmantelamento da União Soviética.
- O conflito entre a Índia e o Paquistão, que pré-condiciona o ambiente político da Ásia Ocidental.

Todos esses são conflitos crônicos, já que representam limites da presença ocidental, que assinalam espaços alternativos de relacionamentos diplomáticos dentro da esfera dos países não-centrais, que, certamente, é onde pode mover-se o

Brasil. Não há porque traçar cenários integrando resultados convergentes desses quatro conflitos. De fato, cada um deles pode evoluir segundo seus próprios dados de compreensão da atualidade, sem jamais se articular com os demais.

OS CENÁRIOS PROSPECTIVOS DA ANÁLISE

Há um novo perfil de crise econômica, com um estilo próprio de desdobramento, que não deve ser confundido com crises anteriores. Percebe-se uma contração da demanda, que compreende uma parcela de quebra de confiança nos Estados Unidos, que conjunturalmente é pouco importante, mas cuja superação já absorve diretamente 60 bilhões de dólares, além dos que serão usados em reconstrução, salvamento de empresas e, eventualmente, em cobertura dos custos financeiros até de segu-

ros. Tal contração não tem porque ser permanente, mas indica um realinhamento do capital em seu movimento de recuperação. Não há como desconhecer que as sucessivas reduções da taxa de juros já correspondem a tendências instaladas no sistema antes de 11 de setembro, mas tampouco há como negar que essa política do FED (*Sistema Federal de Reserva do governo dos Estados Unidos*) torna-se um instrumento de compensação cíclica, diretamente administrada pelo Banco Central, que opera de modo completamente integrado com o Executivo, sem que ninguém cobre dele a independência que lhe seria cobrada no Brasil.

Há, portanto, um novo perfil de política econômica, especialmente dos EUA, que em princípio aparece como equivalente das políticas compensatórias keynesianas, mas que tem caráter seletivo e, em todo caso, representa um abandono da proposta de Estado mínimo. Torna-se uma política econômica funcional a novo perfil da hegemonia, que se propõe uma certa versão de mundialização. Veja-se o apoio dado às companhias de aviação, junto com políticas destinadas a reanimar segmentos industriais do sistema produtivo.

Para diante, há aspectos mais ou menos previsíveis e cursos prováveis de ação no plano político, no econômico e no de certos aspectos das relações sociais, tais como das migrações, que, através do mercado de trabalho, atingem os interesses dos países mais ricos, especialmente dos próprios Estados Unidos. Em nenhum desses cursos de ação pode-se esperar um retorno à racionalidade irrestrita e às composições anteriores de interesse. A secularização do conflito mundial revela limites internos e externos do processo civilizatório, assim como mostra as dificuldades da chamada civilização ocidental, para tratar com suas próprias contradições e com as demais regiões do mundo.

Precisa-se agora considerar cadeias de eventos econômicos, que passam a crise política para a esfera econômica. A nova crise marca o retorno de políticas keynesianas ou afins que, entretanto, retornam com novo perfil, fundindo os elementos de investimento e de consumo, trabalhando sobre os efeitos de multiplicador da demanda de serviços, inclusive de serviços que podem ser classificados como não necessários, ou mesmo como suntuários. Nas novas medidas anunciadas, não há relação alguma com as políticas de estímulo econômico baseadas em despesa pública no sistema produtivo, senão o reconhecimento de necessidade de financiamento direto de empresas e estímulo ao consumo.

Mas essas são, todas, políticas nacionalistas, que acentuam diferenças de interesse entre os países ricos, além das diferenças com os países desigualmente industrializados como o Brasil. Todos os dados disponíveis apontam na direção de crescente incerteza do contexto externo da economia brasileira. Uma inclinação na direção de diversificação de mercados e de produtos seria uma aposta quase imbatível. Qual, entretanto, pode a influência da secularização da disputa global nos problemas localizados da economia? Qual será seu efeito no perfil da dominação, na reprodução da subalternização e no das margens de autonomia dos povos? São questões que não podem ser excluídas da análise social do poder econômico e político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADORNO, Theodor, HORKHEIMER, M. *Dialética do esclarecimento*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- AMIN, Samir. *El capitalismo em la era de la globalización*. Barcelona: Paidós, 1999.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: Unesp, 1996.
- CASTELS, Manuel. *Crisis urbana y cambio social*. México: Siglo XXI, 1987.
- CIPOLLA, Carlo; ELLIOT, J. H.; VILAR, P. *La decadencia económica de los imperios*. Madrid: Alianza, 1977.
- FARIAS, Flávio Bezerra de. *A globalização e o Estado cosmopolita*. São Paulo: Cortez, 2001.
- GAUDEMAR, Jean Paul de. *Movilidad del trabajo y acumulación de capital*. México: Era, 1976.
- HARVEY, David. *Condição pós moderna*. São Paulo: Loyola, 1998.
- JASPERS, Karl. *Origen y meta de la historia*. Madrid: Revista de Occidente, 1965.
- MARRAMAO, Giacomo. *Poder e secularização do tempo – as categorias do tempo*. São Paulo: UNESP, 1995.
- MINC, Alain. *A nova Idade Média*. São Paulo: Ática, 1994.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- POULANTZAS, Nicos. *Poder político e classes sociais*. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- _____. (Org.). *Estado em crise*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- ROUANET, Sergio Paulo. Os três fundamentalismos. *Folha de São Paulo*, 2002. Caderno Mais.
- SALAMA, Pierre. *El proceso de subdesarrollo*. México: Era, 1976.
- TAVARES, Maria C., FIORI, José L., *Poder e dinheiro, uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- VACCA, Roberto. *A próxima idade média*. Rio de Janeiro: Pallas, 1975.

A crise estrutural do capital

Edmilson Carvalho*

Resumo

O texto está dividido em cinco partes, ligadas teoricamente entre si. Na primeira parte, procura-se repor o conceito de lei (social) da crise da produção capitalista, formulada por Marx, como pressuposto para uma leitura consistente da atual crise sistêmica da ordem do capital à escala mundial. Sustenta-se, a seguir, que não se trata de mais uma simples crise cíclica, mas de uma crise sistêmica, universal e estrutural do capital, exposição que é demonstrada na segunda e terceira partes do escrito. A seguir, busca-se compreender a especificidade das situações de crise das sociedades chamadas “emergentes” na mesma ordem capitalista geral. Por fim, busca-se mostrar as limitações e insuficiências de algumas ideologias que tentam explicar a referida crise não por causas que se situam nas leis de reprodução do próprio modo de produção capitalista no seu estágio atual, mas por uma visão assentada nos movimentos fenomênicos da produção capitalista.

Palavras-chave: Crise sistêmica e estrutural, desemprego estrutural, financeirização da economia, economias atrasadas e “emergentes”.

Abstract

The text is divided into five parts theoretically interconnected. The first one tries to restore the (social) law concept of the capitalist production crisis formulated by Marx, as a presupposition for a consistent reading of the present systemic capital crisis on an international level. From this point on, the argument is that it is not only one more simple cyclic crisis, but a systemic, universal and structural capital crisis, which is demonstrated in writing. Then the aim is to understand the specificity of the crises of the so-called “emergent societies” in the same general capitalist order. Finally, it tries to show the limitations and deficiencies of some ideologies that try to explain the referred crisis, not by the causes underlying the laws of reproduction of the capitalist production form at this s present stage, but adopting a point of view based on the phenomenological movements of the capitalist production.

Key words: structural and systemic crisis, structural performance, economy financing, delayed and emerging economies.

A TEORIA DA CRISE

Não precisamos registrar, numa longa série estatística, as aparições do sol no horizonte durante todos os dias de nossa existência para concluirmos que ele sairá de novo, por mera probabilidade, amanhã e durante todos os dias em bilhões de anos futuros, no mesmo horizonte. Basta-nos conhecer a lei da gravitação universal para termos esta certeza. Embora as leis que regem a econo-

mia, a sociedade e a história não sejam leis naturais – nem, como as leis da própria Natureza, absolutas –, mas leis *sociais*, da mesma forma não precisamos registrar numa série estatística todas as crises cíclicas vividas pelo capitalismo para concluirmos que elas vêm à tona não por mera probabilidade, mas por força de uma lei social.

Como acontece com toda totalidade, o modo de produção capitalista é regulado por um punhado de leis básicas, entre as quais a lei da crise. Uma lei só vige numa totalidade nos limites de existência dessa totalidade. Quando a totalidade entra em processo de exaustão, crise final e ruptura, as suas leis básicas começam a ser atrofiadas ou hipostasiadas até desaparecerem ou serem negadas, dando lugar a uma outra totalidade

* Arquiteto, com curso de especialização em Desenvolvimento Econômico pela Sudene (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), 1963, e Planificação Global pela Cepal (Comissão Econômica para a América Latina) e o ILPES (Instituto Latino-Americano de Pesquisas Econômicas e Sociais), 1968, foi professor da Universidade Federal da Bahia-UFBA e professor da Universidade Católica do Salvador – UCSal.

com novas leis que a regulam. O fato de que as totalidades sociais possuem leis gerais de regulação não significa que os atos volitivos e conscientes dos seres sociais estejam a elas subordinados num determinismo absurdo. Na verdade, a ausência de leis sociais básicas tornaria a existência social impossível, porque sem tais leis, ou seja, num caos – este sim, absoluto – a própria existência social seria impossível. Por outro lado, na presença de leis sociais fundamentais, estas leis não passam de ações humanas, portanto subjetivas, que são *objetivadas* pelo processo de trabalho como mediação entre os seres humanos e a Natureza. Assim, as leis sociais se tornam pautas para as ações humanas, pautas essas que permitem esferas de autonomia relativa com margens variáveis de possibilidades.¹

A lei da crise capitalista – de início apenas crises cíclicas de superprodução – foi formulada pela primeira vez e com uma consistência que persiste, no essencial, até os dias atuais, por Marx, na terceira seção do Livro Terceiro de *O Capital*. Numa versão sumaríssima, esta lei pode ser assim representada: por força da expansão persistente da elevação da *composição orgânica do capital*, a *taxa geral (média) de lucro* da economia tende a cair. A queda é temporariamente sustada pela ação de *contratendências* disparadas no âmbito do próprio processo de produção capitalista. Porém, quando a eficácia dessas contra-tendências se esgota, por uma combinação de determinações objetivas e subjetivas (luta de classe), aguçadas pelo processo de concentração e distribuição do produto social, a taxa de lucro se precipita para baixo, gerando a *crise de superprodução*. Atingida tal situação, a massa de *mais-trabalho*, agora na forma de *capital-dinheiro*, que não pode ser reconvertida em *capital produ-*

vo (o único que cria e reproduz *valor* e a *valorização do valor*), migra para a especulação – que vai dar na crise financeira. Nesse estágio, os dois momentos da crise se ligam, determinam-se mutuamente, formando uma crise mais geral. A crise completa o seu ciclo, até que surja de novo uma recuperação, um *boom*, o qual, pela ação dos mesmos mecanismos e processos, vai dar lugar a uma crise posterior. Deve ser notado que a crise

tem sua gênese no *modo de produção*, e não, como pensam muitos teóricos, nas franjas fenomênicas de tal totalidade (como nos movimentos das taxas de juros ou de câmbio, etc.). Por outro lado, autores como Karl Popper e outros, que negam a existência de leis sociais, jamais lograram explicar por que as crises cíclicas do capitalismo se repetem com uma certa regularidade. Esses autores não explicam por que meras contingências e ações volitivas precisariam encontrar-se em combinações acompanhadas de certa regularidade.

Se hoje, mais precisamente depois da crise dos anos 70 (1974/75), a crise deixou de ser meramente cíclica para tornar-se uma crise *sistêmica*², *universal* e *estrutural*,³ como veremos mais adiante neste mesmo escrito, não significa que a estrutura da lei formulada por Marx tenha sido dissolvida, mas sim que as contradições acumuladas pelo capitalismo nas últimas três ou quatro décadas mudaram a estrutura e a envergadura da própria crise – uma crise, por certo, que se encerra num mais do que provável processo de exaustão da produção capitalista mundial. Convém lembrar que exaustão não significa *colapso*, até porque o capital vai cobrar muito caro por essa crise. Aliás, já está cobrando.

A ausência de leis sociais básicas tornaria a existência social impossível, porque sem tais leis, ou seja, num caos – este sim, absoluto – a própria existência social seria impossível. Por outro lado, na presença de leis sociais fundamentais, estas leis não passam de ações humanas, portanto subjetivas, que são objetivadas pelo processo de trabalho como mediação entre os seres humanos e a Natureza

¹ Este tema crucial está sendo desenvolvido num outro trabalho nosso, *Natureza e Sociedade*, em confecção.

² MANDEL, Ernest, *A Crise do Capital*, Editora da Unicamp - Editora Ensaio, São Paulo, 1990, pp. 13, 23, 29.

³ MÉSZÁROS, István, *Para Além do Capital*, Editora da Unicamp - Boitempo Editorial, São Paulo, 2002, pág. 25.

DAS CRISES CÍCLICAS À CRISE ESTRUTURAL DO CAPITALISMO

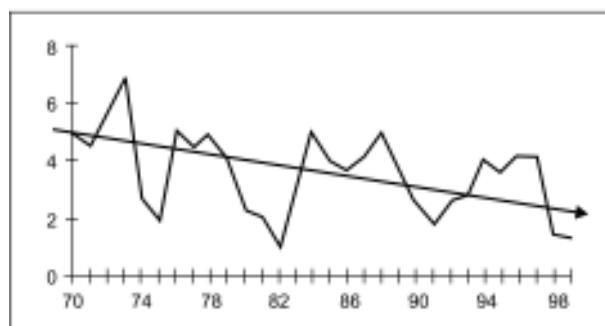
Em seu livro *A Crise do Capital*, Mandel aponta, desde que se formou o mercado mundial, em 1825, até os anos 70 do século XX, 20 crises, sendo 19 delas crises cíclicas parciais (atingindo um ou apenas alguns países de uma só vez) e uma, a de 1974/75, uma *crise sistêmica*, uma *crise sincronizada* à escala mundial. As 19 crises *cíclicas* mencionadas por Mandel são as dos anos de 1825, 1836, 1847, 1857, 1866, 1873, 1882, 1891, 1900, 1907, 1913, 1921, 1929, 1937, 1949, 1953, 1958, 1961 e 1970. A *crise sincronizada* à escala mundial, ou seja, aquela que atingiu praticamente o mundo todo, é a que tem início nos anos que vão de 1974 a 1975 – que na verdade perdura até hoje, a qual, na análise de Mészáros, é vista como uma *crise estrutural*.

No seriado das crises cíclicas apontadas por Mandel pode-se observar que os espaçamentos entre os anos de detonação de cada crise e o ano de detonação da crise seguinte foram, respectivamente, de 11, 11, 10, 9, 7, 9, 9, 9, 7, 6, 8, 8, 12, 4, 5, 3, 9 e 4 anos. Nota-se, pois, que, descontando-se as exceções de 1937-1949 (12 anos) e de quatro crises com espaçamentos de 9 anos, a tendência geral é a de encurtamento de intervalos entre as crises que se sucederam. Os maiores intervalos foram de 11 anos duas vezes, no início, e 12 anos entre a iniciada em 1937 e a de 1949. Quanto mais nos aproximamos dos tempos atuais, a tendência geral é, a um só tempo, a de que as crises se disponham à universalidade e mantenham intervalos de menor duração entre si, culminando com intervalos de 5, 4 e 3 anos. Se tomarmos a situação de 1974/75 até os dias de hoje como uma só e longa crise de superprodução, à qual se uniu uma também longa e profunda crise financeira, ou seja, como propõe Mészáros, uma *crise estrutural*, notaremos claramente que o intervalo da crise de 1974/75 até uma outra não foi concluído simplesmente porque o conjunto da produção capitalista mundial não foi capaz de retomar a elevação da taxa média de lucro e nem de absorver a grande margem de capacidade ociosa. Fica então evidente que, no bojo de uma mesma e prolongada crise estrutural

da economia capitalista em seu conjunto, houve apenas as baixas recessivas internas de 1974/75, 1976/1982, 1984/1986, 1988/1990 e de 1997 até hoje, com mini-intervalos de 1, 2, 2 e 7 anos, acompanhadas de mini-picos também de apenas 1, 2, 2 e 7 anos de duração. Novamente, com exceção do pico de 1990/97, os demais *booms* parciais foram aproximadamente de 1 e 2 anos. Isso demonstra claramente que à dita *globalização* segue uma grande crise básica de superprodução, que já dura mais de 30 anos, permeada de recessões e picos internos de curtíssimos prazos.

Passemos agora aos dados comprobatórios. As tabelas que vão ser utilizadas aqui foram extraídas de um livro do economista argentino Jorge Beinstein.⁴ Os dados constantes destas tabelas têm como fonte instituições “acima de quaisquer suspeitas” para os que possam estranhar a gravidade que eles revelam. Provêm, portanto, de instituições como o FMI, o Banco Mundial, a OCDE, a Business Week e o US Bureau of Labor Statiscs. Examinemos a Figura 1, que exhibe a queda da taxa de crescimento do PIB mundial, entre 1970 e 1999, num espaço de tempo de cerca de 30 anos. (1)

Figura 1
Queda da taxa de crescimento
Tendência a longo prazo, 1970-99
Variação anual real do Produto Mundial Bruto (em %)



Elaborado com base em: FMI, 1997;
Banco Mundial, 1998, 2000; IFRI - Ramses

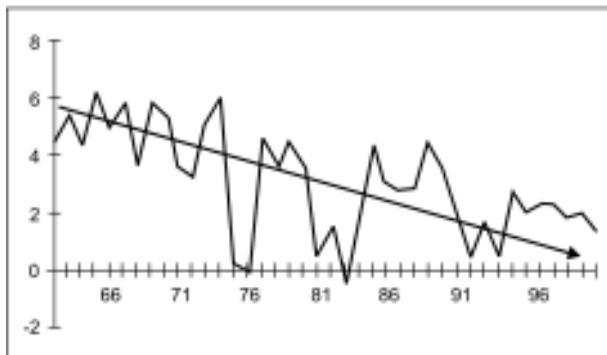
A Figura 1, que não inclui os anos de 2001 a 2002, já nos revela uma tendência de queda da taxa de crescimento do PIB mundial de 30 anos. Em torno desta tendência, existem movimentos recessivos e de picos, respectivamente para baixo

⁴ BEINSTEIN, Jorge, *Capitalismo Senil - A grande crise da economia global*, Editora Record, Rio de Janeiro - São Paulo, 2001, págs. 105 a 111.

e para cima da linha que exatamente indica a tendência de queda geral na produção. Cuidemos logo de chamar a atenção do leitor para uma armadilha recorrentemente urdida pelos comentaristas oficiais e da mídia, que tratam das famosas “análises de conjuntura”. A essas pessoas apraz isolar lapsos do movimento, afastando-os do contexto geral de queda – por exemplo, o movimento de curto *boom* que vai de 1982 a 1984 – passando ao leitor a idéia ilusória de que tal ou qual economia estaria “retomando o crescimento”–, o que não deixa de ser uma farsa quando situamos aquele lapso de tempo na totalidade do movimento, de longo prazo, que vai, no caso, de 1973 a 1999, que é o movimento de uma só crise estrutural.

Passemos à Figura 2, que exhibe as taxas de crescimento do PIB real do G7 entre os anos de 1961 e 2000.

Figura 2
Taxas de crescimento do PIB real do G7
1961-2000 (em %)



Fontes: OCDE; IFRi - Rames: CPE

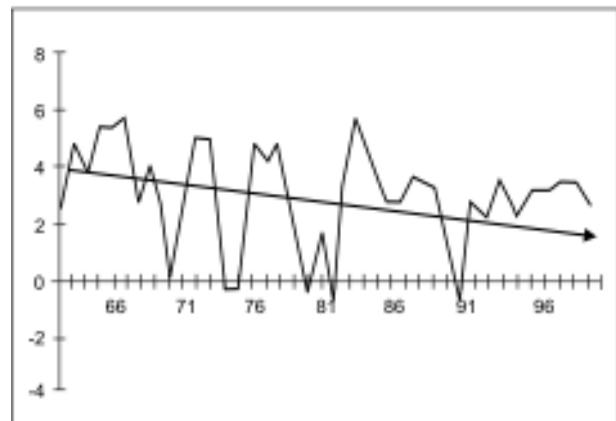
A Figura 2 nos mostra que também o clube dos sete maiores países do mundo encontra-se inserido na mesma crise de longa duração – com cerca de 40 anos –, o que já nos sugere a idéia não de uma crise cíclica de duração limitada como as antecedentes estudadas por Mandel, mas de uma crise *estrutural* como a compreendem autores como Mészáros, François Chesnais e o próprio Beinstein, entre muitos outros.

A Figura 3 nos revela a mesma tendência de contração sistemática e persistente da maior economia do planeta, a norte-americana. O gráfico mostra que o movimento de queda da taxa de crescimento do produto dos EUA já atinge cerca de

quatro décadas – e que o *boom* experimentado pela economia norte-americana entre os anos de 1991 e 1999, o qual vinha sendo dado por ideólogos do capitalismo norte-americano como uma tendência geral e definitiva, não passa de mais um *boom* de cerca de oito anos situado num processo da mesma crise sistêmica, sincronizada e estrutural de longa duração. Aliás, a respeito da atual crise da economia norte-americana, existe um estudo elaborado por Leo Huberman e Paul Sweezy, já no ano de 1967, no qual aqueles autores já colocam sob suspeição o fato de ainda se tratar de uma mera crise cíclica:

“El desarrollo sin precedentes de los años 60, fue impulsado por los enormes gastos de guerra, el déficit financiero, los subsidios por reducción de impuestos a la inversión privada y el endeudamiento progresivo de los consumidores. Todo esto ayudó a generar y sustentar un auge inversionista que durante varios años favoreció más a los ingresos que a la capacidad productiva. Sin embargo, las ovejas volvieron al redil; las existencias se elevaron fuera de toda proporción en relación a las ventas e las tasas de operación declinaron. Si se fueran a sostener los patrones cíclicos clásicos de negocios, la fase siguiente sería una tendencia oscilante a la baja acumulativa, por una caída en la tasa de inversión. Pero, se sostendrá el patrón clásico?”⁵

Figura 3
Taxas de crescimento do PIB real dos Estados Unidos
1961-2000* (em %)

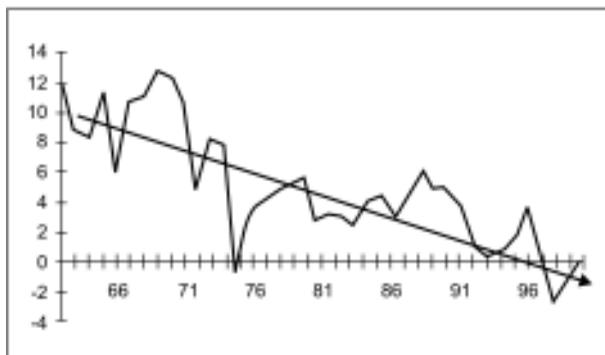


* Crescimento real do PIB no ano 2000; estimativa OCDE (OCDE, 1999)
Fontes: OCDE, 1998 e 1999; IFRi - Ramses 98; CPE, 1999

A Figura 4 nos mostra a situação do Japão, muito mais crítica do que a dos EUA e do que a do

⁵ HUBERMAN, Leo e SWEEZY, Paul, *Fin del auge capitalista?* – Monthly Review – No 39 - junio 1967

Figura 4
Taxas de crescimento do PIB real do Japão
1961-2000* (em %)

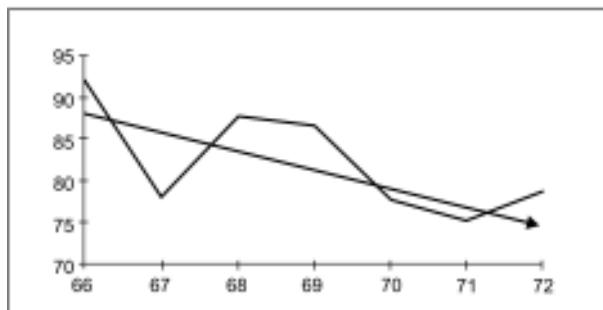


* Crescimento real do PIB no ano 2000; estimativa OCDE (OCDE, 1999)
Fontes: OCDE, 1998 e 1999; IFRJ - Ramses 98; CPE, 1999

mundo em geral. Se compararmos as três figuras aqui apresentadas, podemos facilmente constatar a sincronização de que falava Mandel. O leitor pode verificar que, não obstante pequenas variações, que respondem por circunstâncias de cada país, a estrutura da crise é, no geral, uma só. Pode observar, com efeito, que nos três gráficos existem movimentos de ascenso que se assemelham, como os de 1960 a 1970, 1971 a 1981 ou 1982, 1982 a 1988 ou 1990 e o de 1991 a 1999, da mesma maneira que existe uma certa semelhança nos movimentos recessivos que aconteceram entre tais *booms*. Essas semelhanças não se dão, obviamente, por acaso; antes, são testemunho das diversas modalidades de regularidades médias, inerentes às crises entendidas como expressões de leis sociais objetivas.

A Figura 5 nos faz perceber um fato da maior importância, o de que o acúmulo de uma capacidade ociosa na economia dos EUA já acontece por mais de 30 anos – isso sem contar com a que está sendo acentuada nos mais recentes movimentos de crise da economia norte-americana. Margem ociosa da capacidade indus-

Figura 5
EUA, evolução da utilização da capacidade industrial
Entre 1966 e 1972 (em %)

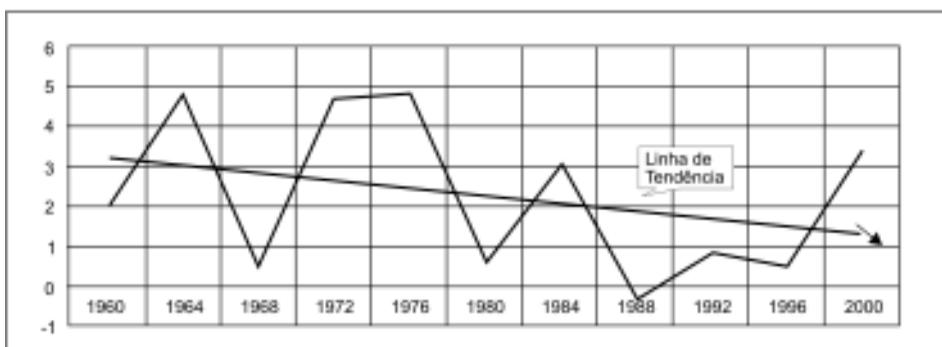


Fonte: Business Week - Mandel, 1978

trial instalada de uma economia é sinônimo de superprodução. Esse nível de ociosidade chegou, no ano de 1971, a cerca de 25% da capacidade industrial instalada da economia norte-americana.

A Figura 6 mostra outra tendência definitiva na configuração de uma longa crise de superprodução: a queda persistente das taxas de produtividade do trabalho por cerca de 40 anos seguidos. Agora, se combinarmos as revelações que esses diversos gráficos nos fazem, chegaremos à ineludível constatação de que, de fato, o mundo experimenta uma crise capitalista de longa duração, muito distinta das crises cíclicas anteriores. Movimentos de queda do produto-valor, combinados com aumento da capacidade ociosa da economia e com desaceleração sistemática da produtividade, só podem dar um só resultado: queda da taxa de lucro, que é, ao fim e ao cabo, o que nos é revelado pela Figura 8, referente aos EUA, mas que deve estar sendo repetido

Figura 6
EUA: desaceleração da produtividade da mão-de-obra
Aumento anual (em %) da produção real por hora de trabalho no conjunto da economia privada norte-americana, 1960-2000

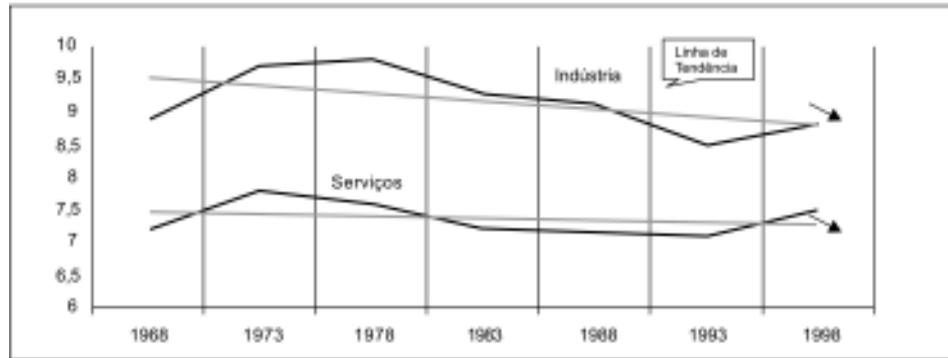


Fonte: US Bureau of Labor Statistics. 2000

pela maioria das economias capitalistas do mundo e com a economia capitalista mundial *globalizada*. Daí porque o movimento econômico que vem dos finais dos anos 60, passando pelos anos 70, até os dias atuais, quando a crise ganha mais corpo e profundidade, não é um movimento composto de

várias crises cíclicas de superprodução, mas o de uma única e monumental crise de superprodução que acabou soldando-se com uma também monumental crise financeira para constituir-se numa única, prolongada e universal *crise estrutural*. É, em uma palavra, a totalidade da economia mundial que sofre, por todos esses anos, o caráter de uma única crise de superprodução: queda da produção, do nível de capacidade instalada mobilizada e da taxa de lucro, em cujo vórtice vão sendo esgotados todos os tipos de contra-tendências – dos mais clássicos (como o rebaixamento dos custos dos elementos do capital constante e dos salários) aos mais recentes (como os inusitados socorros políticos dos Estados às referidas economias com ondas sucessivas de incentivos e subsídios, doações e transferências, a vários títulos, de recursos e elementos de infra-estrutura a grupos capitalistas, a famigerada “flexibilização das relações de traba-

Figura 7
EUA: Queda a longo prazo dos salários reais, 1968-98
Salário médio real por hora na indústria e nos serviços (em dólares de 1982)



Fonte: US Bureau of Labor Statistics, 2000

lho”, etc.).

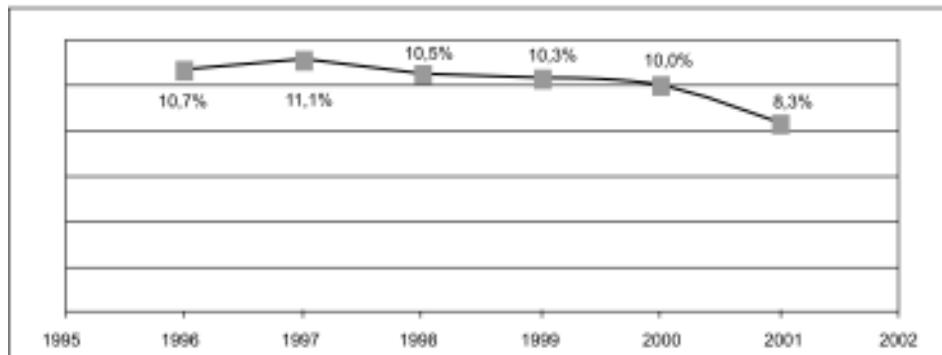
A Figura 7 nos traz, no caso dos EUA, mais um outro corolário da crise, a queda, a longo prazo, dos salários reais – que se agrava nesses dois últimos anos –, na verdade uma contra-tendência à precipitação da taxa de lucro (Figura 8) que, ao lado do desemprego também *estrutural*, já não consegue deter o grave e largo processo de crise sistêmica, universal e estrutural do capitalismo mundial nas últimas três ou quatro décadas. (2)

A ESPECIFICIDADE DA CRISE ESTRUTURAL

Do pós-guerra aos finais da década de 60, até meados dos anos 70, a produção capitalista mundial conheceu uma significativa fase de expansão, sem as graves turbulências situadas nos dois mais graves extremos conjunturais do século XX e inícios do século XXI: o dos anos 29/30 e o do momento atual. Nesses cerca de 30 anos, a produção capitalista mundial não experimentara ainda a sua primeira crise sistêmica e estrutural e pôde manter entre limites suportáveis as crises cíclicas parciais de 1949, 1953, 1958, 1961 e 1970. Esse processo de expansão, que se mostrou capaz, não obstante episódico-

to atual. Nesses cerca de 30 anos, a produção capitalista mundial não experimentara ainda a sua primeira crise sistêmica e estrutural e pôde manter entre limites suportáveis as crises cíclicas parciais de 1949, 1953, 1958, 1961 e 1970. Esse processo de expansão, que se mostrou capaz, não obstante episódico-

Figura 8
Evolução da Taxa de Lucratividade das Empresas não Financeiras (em %)



Fonte: Folha de S. Paulo - R4 - Dinheiro - 21/07/2002

os como as guerras da Coréia e do Vietnã, de manter as seis crises citadas sob controle, se deu pela conjunção de algumas condições estruturais, circunstâncias históricas e intervenções políticas gerais.

Sem pretensões de esgotar, nos limites deste pequeno estudo, um processo composto de causas tão variadas e complexas, podemos, no entanto, apontar aquilo que nos parece constituir o feixe de causas mais fundamentais da tão festejada performance da produção capitalista mundial. De um lado, há a destacar o esforço de reconstrução dos países destruídos pela Segunda Guerra Mundial (tanto os países vencedores quanto os países derrotados no conflito), centrado no Plano Marshall, sustentado pelos EUA (praticamente o único país imperialista que saiu ileso de um conflito cujo palco se situava no exterior da economia norte-americana), que desta forma facultou a acumulação, por parte do capitalismo norte-americano, de imensa massa de capital-dinheiro que imediatamente pôs na dianteira dos investimentos no mundo todo. De outro lado, há um destaque para o fato de que a Segunda Guerra Mundial apagou do mapa mundial as fronteiras coloniais e ofereceu a todos os países imperialistas um espaço livre, contínuo e fluido para a produção e a circulação de capitais e mercadorias no mundo todo – facilitando um avanço muito maior ao processo de mundialização da ordem do capital. Merece também destaque o conceito fixado em Breton Woods, que, igualmente de longe liderado – na verdade imposto – pelos EUA, alçou o dólar à condição de equivalente dos equivalentes (moeda de circulação universal). Este fato, completado com a criação do FMI (Fundo Monetário Internacional), do BIRD (Banco Mundial) e do GATT (Acordo Geral de Tarifas e Comércio), órgãos nominalmente ligados às Nações Unidas, mas de fato sob estrito controle do Estado e dos capitais dos EUA, acabou por dar forma a uma conjuntura altamente favorável à expansão imperialista, notadamente à dos EUA. Com efeito, esta “nova ordem” deu aos EUA a hegemonia sobre os demais países de capitalismo privado. **(3)** Também não se pode esquecer que a economia capitalista se desenvolvia sobre a base taylorista-fordista de organização da produção e do trabalho,⁶ forma essa que impli-

cava uma elevada taxa de mais-valia, a possibilidade de elevação dos salários como consequência da luta empreendida pelos trabalhadores **(4)** e a manutenção, dada a particular elevação da composição orgânica do capital e de um regime de trabalho ainda muito parcelado, de um elevado nível de emprego – fatos esses que, combinados com a exploração das ex-colônias e dos demais países atrasados e “emergentes”, propiciavam à produção capitalista, no interior de cada nação e no plano mundial, um amplo mercado consumidor. Também deve ser levado em conta a ação, até aí de certa forma eficaz, da intervenção keynesiana na economia, o que, sem dúvida, serviu não para anular, mas para amenizar, temporariamente, as causas e as repercussões das crises de superprodução. **(5)** Por último, cabe destacar três imbrólios políticos da maior relevância: de um lado, a vitória do nazifascismo em importantes países do mundo; de outro, o corolário político do fordismo, isto é, a política de Estado, iniciada na Alemanha e logo difundida entre todos os países imperialistas do mundo, a *social-democracia*⁷ que, atrelando a si uma já carcomida estrutura e política sindical, tornou-se um fator político de entorpecimento da luta de classes **(6)**; de outro, agindo no mesmo sentido, a nefasta propagação do stalinismo, a partir da década de 20, que funcionou como uma droga letal para a luta de classes em praticamente todos os países do mundo – e isso nas suas mais variadas versões.

Porém, as pressões de uma crise de superprodução, até então, de certa maneira e em certa medida contidas e postergadas, foram sendo acumuladas, no âmbito dos mecanismos de acumulação de capitais e das pressões sociais dos trabalhadores, durante esse tempo todo, atingindo tal grau que terminaram por vir à tona, de forma decisiva e violenta, nos anos 60/70. Esse processo teve início com o esgotamento de duas contra-tendências básicas à queda da taxa de lucro das principais economias capitalistas do mundo: o barateamento do preço dos componentes do capital constante e o

⁶ GOUNET, Thomas, *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*, Editorial Boitempo, São Paulo, 1999.

⁷ POULAIN, J. C., STREIF, G., BERNAS, C., CORNILLET, G., MONTAGNY, C. e BOURDIN, N, *A Social-Democracia na Atualidade*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1980.

rebaixamento dos custos dos elementos do capital variável. A anulação paulatina e cumulativa dessas duas contra-tendências, num contexto de aguda e acelerada concentração do produto social e de centralização do capital, terminou por atingir a taxa de lucro da produção capitalista em praticamente todos os países imperialistas do mundo. O sistema fordista de produção já não podia manter elevada a produtividade do trabalho; portanto, nesse seu trajeto de descenso, também não podia manter baixos os preços dos componentes do capital constante (máquinas, matérias-primas e materiais auxiliares) e nem os do capital variável (os meios de subsistência dos portadores de força de trabalho). Era inevitável que, em tal contexto, a classe capitalista apelasse para a elevação do grau de captura da mais-valia absoluta e, inclusive, para o rebaixamento administrativo dos salários – fato este que levou os trabalhadores desses países todos às conhecidas lutas, cujo marco principal (o “maio francês de 1968”) permanece vivo na lembrança de todos, contra a deterioração dos salários, das condições de trabalho no âmbito do fordismo, a mistificação social-democrata e, até, em certa medida, contra o próprio capital, de que resultou o esgotamento da segunda contra-tendência à queda da taxa de lucro e, por conseguinte, a eclosão da crise em 1974/75. Esta crise – sistêmica, prolongada e estrutural, como já foi dito – varreu em definitivo o fordismo como método de organização do trabalho e da produção, o keynesianismo e a social-democracia. Não foi, como pensam alguns regulacionistas, o auto-esgotamento do fordismo que causou a crise; ao contrário, foi a eclosão da grande crise de superprodução de 1974/75 que fez voar aos pedaços o fordismo, o keynesianismo e a social-democracia. De modo semelhante, não foi o neoliberalismo que criou a reestruturação produtiva, mas a reestruturação produtiva que reclamou a política de Estado neoliberal. O capital iria, a partir daí, dar início a

Não foi, como pensam alguns regulacionistas, o auto-esgotamento do fordismo que causou a crise; ao contrário, foi a eclosão da grande crise de superprodução de 1974/75 que fez voar aos pedaços o fordismo, o keynesianismo e a social-democracia. De modo semelhante, não foi o neoliberalismo que criou a reestruturação produtiva, mas a reestruturação produtiva que reclamou a política de Estado neoliberal

uma fase nova, assentada num novo padrão de organização do trabalho e da produção (a *reestruturação produtiva*) e um novo corolário político (o *neoliberalismo*) – uma fase, que já dura cerca de três a quatro décadas, toda formada de profundas desigualdades, desemprego e instabilidade, turbulências e descontrole⁸ sem qualquer perspectiva à vista de recuperação.

Com a crise e o desmonte do tripé fordismo/keynesianismo/social-democracia, o capital necessitava de um novo padrão e de uma nova estratégia de acumulação, que a um só tempo fosse capaz de restaurar elevados índices de produtividade e o crescimento econômico e reduzir e dispersar o exército ativo de trabalhadores. O capital pensava numa saída que lhe trouxesse um novo ciclo de prosperidade e de controle social – algo assim como o propalado “fim da história” –, uma ordem capitalista isenta de crises e capaz de percorrer uma trajetória linear e eterna de crescimento e estabilidade, tudo isso no mais flagrante desrespeito à dialética inerente aos processos históricos e sociais. Nos termos da disposição e da intenção reside, como se verá, a lógica que vai negar estratégias e resultados prometidos e esperados.

A reestruturação produtiva, que fez suas primeiras aparições no Japão entre os anos 50 e 70 (Gounet, 1999, pág. 25), foi desenvolvida e propagada, a partir daí, na base da informatização e da robotização da produção (7) e, também, logo mais, da circulação, atingindo o comércio, toda a esfera dos serviços e dos meios e sistemas de transportes e comunicações. Essa revolução tecnológica, a mais radical que o capitalismo já pôs em prática em toda a sua existência, elevou a composição orgânica do capital, no intervalo de menos de três décadas, a uma altura jamais vista e, com isso, trouxe de volta,

⁸ ANDERSON, Perry, *Balanço do Neoliberalismo*, in, *Pós-Neoliberalismo - As Políticas Sociais e o Estado Democrático*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1995.

também com uma força radical, os pressupostos de uma crise que se pretendia ultrapassar, mas que veio para permanecer, recorrentemente, como uma crise crônica e estrutural. No conjunto de cada economia, a produtividade não pôde ser mantida num patamar satisfatório nem mesmo nos EUA, como pudemos ver na Figura 6 – não obstante ter sido muito elevada em alguns ramos e setores das economias de diversos países do mundo (8). Este fato não só mostrou-se incapaz de manter rebaixados os preços dos componentes do capital constante no conjunto de cada economia, como trouxe de volta, com força inusitada, as desigualdades entre os diversos segmentos do capital. Por outro lado, tal revolução, de tão aguda e abrupta incidência, trouxe também uma outra novidade: transformou o célebre *exército industrial de reserva*, aquela massa de trabalhadores desempregados que evitava a elevação dos salários, em *desemprego (crônico e) estrutural*; uma massa de desocupados tão grande e inusitada que diminuiu drasticamente o exército ativo de fornecedores de mais-valia e o espaço social de realização das mercadorias (equivalente ao consumo) e, portanto, do valor produzido. Merece atenção nisso tudo o fato de que a substituição acelerada de braços (trabalho vivo) por máquinas (trabalho morto) passou a se dar, em tempo relativamente breve, em condições de desaceleração da produtividade, de que resultou um inevitável impulso a mais na elevação da composição orgânica do capital que voltou a golpear a taxa média de lucro das principais economias capitalistas, inclusive a norte-americana.

Assiste-se, desde então e em conseqüência de todo o exposto, a uma exacerbação da composição orgânica do capital, acompanhada da desaceleração persistente da produtividade, aumento do desemprego, queda dos salários e das pequenas rendas, alargamento da capacidade ociosa de todas as economias do mundo, gerando um profundo e igualmente crônico *gap* entre uma imensa capacidade física da produção e uma insuficiente capacidade de consumo que jogou as taxas médias de lucro para baixo e fez aparecer a primeira crise *sistêmica e estrutural* do capitalismo em toda a sua existência.

A ECONOMIA DOS “PAÍSES EMERGENTES”

Utilizemos como premissa as palavras de João Manuel Cardoso de Mello:

*“Não basta, então, admitir que a industrialização latino-americana é capitalista. É necessário, também, convir que a industrialização capitalista na América Latina é específica e que sua especificidade está duplamente determinada: por seu ponto de partida, as economias exportadoras capitalistas nacionais, e por seu momento, o momento em que o capitalismo monopolista se torna dominante em escala mundial, isto é, em que a economia mundial capitalista já está constituída. É a esta industrialização capitalista que chamamos retardatária”.*⁹

Este mesmo viés de análise, guardadas as devidas diferenças no que diz respeito aos específicos modos de produção e respectivas formações sociais pré-capitalistas de muitos países outrora chamados de “subdesenvolvidos”, é o que nos parece convir para analisar aspectos fundamentais daquilo que, com um indisfarçável eufemismo, hoje se chama de “países emergentes”. “Subdesenvolvidos”, “periféricos”, “atrasados” ou “emergentes”, a realidade desses países é uma só: são países nos quais a industrialização capitalista se fez tardiamente, isto é, a partir, com variações, do início aos meados do século XX – quando os chamados “países centrais”, que passaram pela acumulação primitiva, pela revolução industrial e pelas revoluções políticas, inauguraram e consolidaram o modo de produção capitalista entre os séculos XVI e XIX.

Muitos desses países nem chegaram a industrializar-se, ou seja, nem conseguiram lograr um estágio que lhes capacitasse o ingresso no semi-seleto rol dos chamados “emergentes” (Tigres Asiáticos, Egito, Iraque, Malásia, Índia, Brasil, Argentina, México, etc.). Ao invés de “emergirem”, naufragaram nas suas tentativas iniciais de industrialização, tragados tanto pelas limitações de seus pontos de partidas – em geral a condição de colônias –, como pelo momento de sua inserção no âmbito da voraz exploração capitalista monopolista mundial, já estabelecida e paramentada pelos seus capitais e pelas suas instituições mundiais (FMI, BIRD,

⁹ MELLO, João Cardoso de, *O Capitalismo Tardio*, 8ª Edição, Editora Brasiliense, São Paulo, 1991, pág. 98.

etc.). O exemplo mais eloqüente disso está na maioria dos países africanos que foram despedaçados antes de terem podido alçar qualquer vôo no terreno da industrialização capitalista. Outros, como boa parte dos países latino-americanos, permaneceram, em face dos mesmos bloqueios, apenas no umbral, sem ultrapassá-lo, da condição de “emergentes”. A escassa industrialização capitalista que alcançaram foi e é, de todo modo, insuficiente. Outros, enfim, lograram atingir a condição de “emergentes”, não obstante se depararem com os mesmos bloqueios, a qual, num espaço de cinco a seis décadas, começa a se esgarçar de maneira contundente, como acontece com a Argentina e outras nações de porte semelhante. (9)

As economias desenvolvidas iniciaram seu desenvolvimento entre os séculos XVII e XIX, aumentando sua capacidade produtiva, seu mercado (externo e interno) e seu exército de trabalhadores ativos num movimento em escala mundial. Contaram, já na crise do feudalismo, com uma enorme reserva de portadores de força de trabalho (servos da terra e artesãos) que puderam ser transformados, à base da acumulação primitiva, em trabalhadores capazes de operar na manufatura e, logo mais, na fábrica, com a maquinaria e, assim, oferecer as condições para a extração da mais-valia convertível em capital e para constituírem um amplo mercado consumidor interno. Abriram, a partir daí, o movimento da acumulação e do mercado, além de suas fronteiras, num movimento inicial e decisivo de mundialização. Com colônias e mercados externos dominados, os hoje países desenvolvidos terminaram por ocupar os centros vitais do mercado mundial, os quais já se encontravam vigilantemente ocupados quando os “emergentes” – e os que não “emergiram” – tentaram desfrutar desses mercados. Por terem saído na frente é que os hoje desenvolvidos – os países imperialistas – puderam atravessar cerca de três séculos até serem alcançados pela atual crise estrutural.

Com colônias e mercados externos dominados, os hoje países desenvolvidos terminaram por ocupar os centros vitais do mercado mundial, os quais já se encontravam vigilantemente ocupados quando os “emergentes” – e os que não “emergiram” – tentaram desfrutar desses mercados. Por terem saído na frente é que os hoje desenvolvidos – os países imperialistas – puderam atravessar cerca de três séculos até serem alcançados pela atual crise estrutural

A situação dos “atrasados”, “subdesenvolvidos” ou “emergentes” é bem outra. Não puderam encontrar massa similar de trabalhadores assalariados no espaço interno, por isso, ao invés de procederem a uma acumulação primitiva, tiveram de importar trabalhadores assalariados quando passaram de economias coloniais para economias capitalistas exportadoras. (10) Também não puderam constituir um mercado interno e nem, muito menos, um mercado externo do qual seus excedentes realizados pudessem retornar, na forma de capital-dinheiro, para impulsionar a valorização interna do valor – um processo de acumulação ampliada de capitais no âmbito interno. É o caso das “emergências” embrionárias latino-americanas:

“Com o nascimento das economias capitalistas exportadoras, (...), o modo de produção capitalista se torna dominante na América Latina. Porém, o fato decisivo é que não se constituem, simultaneamente, forças produtivas capitalistas, o que somente foi possível porque a produção capitalista era exportada. Ou seja, a reprodução ampliada do capital não está assegurada endogenamente, isto é, de dentro das economias latino-americanas, face à ausência das bases materiais de produção de bens de capital e outros meios de produção.

Abre-se, portanto, um período de transição para o capitalismo”. (Mello, 1981, pág. 96).

É, pois, com esta base estreita que os países da América Latina, berço de alguns dos “emergentes” – e dos que não lograram “emergir” – mais importantes e problemáticos do mundo nos dias atuais, foram lançados apenas algumas décadas depois, no processo de industrialização capitalista.

Essas economias, ao se industrializarem escassa e tardiamente, esbarraram num restrito mercado interno e numa acentuada desigualdade na distribuição sócio-espacial das condições materiais e sociais de uma acumulação industrial capitalista, herança das fases anteriores, desde a colonial e, também, num mercado externo, no qual teriam de despejar seus excedentes industriais, todo ocupa-

do. Por outro lado, por terem tentado industrializar-se tardiamente, por volta do primeiro quartel até meados do século XX, já encontraram pronta a tecnologia de ponta com os países desenvolvidos, o que as obrigou a produzir, em média, a níveis de produtividade/competitividade muito mais baixos (tanto no plano do mercado externo quanto no do interno) nas referidas condições de um mercado mundial ocupado e do qual só lograram ocupar as franjas. Some-se a tudo isso o fato de possuírem uma massa de trabalhadores diminuta e mal paga, agravada por conta de elevadas taxas de mais-valia, uma vez que já foram assaltadas de vez, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, por grandes capitais monopolistas (11). Dessa maneira, os países que se industrializaram tardiamente tinham reunido contra si, com seu modo de industrialização, todos os pressupostos para uma situação crônica de capacidade ociosa, a partir de certo ponto – capacidade ociosa esta que terminou por pegar, com a atual crise estrutural, também as grandes economias do mundo. Mais atrás afirmávamos que, por terem saído na frente, os países avançados puderam atravessar cerca de dois a três séculos para se envolverem numa crise estrutural. Agora, é preciso completar: por terem saído muito atrás – e nas condições descritas – é que os países de industrialização tardia foram envolvidos pela crise sistêmica e estrutural depois de apenas algumas décadas de industrialização capitalista. Com efeito, enquanto que, no caso dos primeiros, como nos foi revelado por E. Mandel, aqueles países puderam conhecer cerca de vinte crises cíclicas e uma crise estrutural (a atual), os segundos, dado ao curto espaço de tempo de sua industrialização, experimentaram poucas crises cíclicas e uma crise estrutural de superprodução. O Brasil, por exemplo, só conheceu duas grandes crises de porte: a cíclica de 1962/67 e a estrutural das últimas décadas.

Este patamar básico facilitou crises de superprodução mais desastrosas nos “emergentes” e nos “atrasados” em geral do que nos países desenvolvidos. Se tais países só começaram a se industrializar (antes eram fornecedores de produtos primários) entre os anos 30, 40 e 50, na sincronização capitalista mundial, só tiveram tempo, nestes seus

cerca de 50 a 70 anos de industrialização, de conhecer algumas poucas crises cíclicas de superprodução, até que foram abraçados pela crise sistêmica e estrutural iniciada em 1974/75, crise esta que os envolveu, com força mortífera, no seu perverso vórtice – do que resultou num amplo processo de sucateamento e desindustrialização, acompanhado das taxas de desemprego e de miséria mais elevadas do mundo. Como já foi dito, o Brasil conheceu apenas duas crises de superprodução dignas deste nome: a de 1962/67, ainda na fase fordista-populista, e a de 1973/74, já no umbral da reestruturação produtiva. Da primeira escapou entrando na fase do Milagre, com altas taxas de lucro, de investimentos e do PIB; da segunda não logrou escapar. No caso da Argentina, industrialmente menor, o desabamento foi, por enquanto, maior.

AS MISTIFICAÇÕES IDEOLÓGICAS DA ECONOMIA POLÍTICA ATUAL

Os problemas históricos e estruturais de fundo, atrás ressaltados, que se situam no âmbito das leis mais gerais que regulam – ou que começam a desregular – o modo de produção capitalista, assim como os que resultam do modo como nações e grupos capitalistas se articulam de forma muito desigual no mundo, constituem um dado inamovível para os economistas oficiais – isto é, para aqueles que, como ministros, chefes de bancos centrais, etc., têm obrigação de manejar variáveis macroeconômicas e, portanto, de pôr em prática políticas econômicas factíveis. Por não poderem ultrapassar problemas estruturais, atacam o unicamente possível – e, aqui, o possível representa muito pouco, na verdade quase nada diante do volume dos problemas sociais que crescem numa escalada vertiginosa. Esta inamovibilidade, que constitui um dado para os economistas governamentais, ecoa nas concepções teóricas e nas produções intelectuais da maior parte do mundo acadêmico. Eis porque economistas oficiais e a maior parte dos intelectuais acadêmicos se vêem forçados a escapular do terreno científico para se abrigarem na esfera da ideologia, ou, por outra, por que eles são ideologicamente impelidos a fugir dos problemas essenciais para perseguirem aspectos econômicos e financeiros.

ros que se situam na esfera fenomênica dos movimentos da produção capitalista.

Para exemplificar, esses dirigentes de Estado e intelectuais, impossibilitados de atacar as mais profundas causas da falta de competitividade das economias “atrasadas” e “emergentes” – causas essas que resultam da condição, como foi mais atrás ressaltado, de industrialização tardia, que já encontrou a produção e o mercado mundiais ocupados e dominados – lançam-se no terreno dos paliativos ou das “meias-soluções”, como alterar a taxa de câmbio – com desvalorização das moedas nacionais em relação ao dólar –, medida administrativamente possível, para facilitar as exportações, ou, como eles mesmos dizem, “aumentar o grau de competitividade do setor exportador”. Da mesma forma, como não podem, pelas mesmas razões, alterar a produtividade do “setor exportador” e, simultaneamente, invadir mercados mundiais ocupados para aumentar, por esta via, as receitas do “setor externo”, apelam para o unicamente factível, no caso, administrar a emissão e a colocação de títulos no mercado mundial para obtenção de dólares que possam

colmatar os rombos das contas externas com dinheiro volátil e que termina por engrossar as já asfixiantes dívidas externas. Como, em face da crise – que é também, para eles, um dado inamovível –, em condições e circunstâncias de queda da arrecadação, por conta da retração econômica e do desemprego estrutural, não podem aumentar as receitas do “setor público” com elevação ou manutenção de ritmos da produção e do emprego, apelam para a “reposição” das respectivas receitas pela via do endividamento interno, do “enxugamento” dos gastos governamentais com pessoal, cortes nos programas sociais, e assim por diante. E aí aparecem “teóricos”, como o professor de macroeconomia da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro) Fernando Cardim, com disparates como este: “... o principal motor da atual crise brasileira não é o medo dos in-

vestidores estrangeiros, mas a fuga de capitais de brasileiros para o dólar”.¹⁰ E aí, todos nós passamos a ficar sabendo, pela palavra do eminente professor – e de muitos de seus confrades –, que “o principal motor da crise”, no caso a brasileira, não é a queda sistemática da taxa de lucro da economia, mas “a fuga de capitais brasileiros para o dólar”. É assim que se faz a “ciência” entre os ideólogos.

Dirigentes de Estado e intelectuais, impossibilitados de atacar as mais profundas causas da falta de competitividade das economias “atrasadas” e “emergentes” lançam-se no terreno dos paliativos ou das “meias-soluções”, como alterar a taxa de câmbio, medida administrativamente possível, para facilitar as exportações, ou, como eles mesmos dizem, “aumentar o grau de competitividade do setor exportador”

Por tudo isso é que se torna imperativo afirmar, retomando uma leitura científica dos fatos econômicos, sociais e políticos, que o problema central de todas as economias – aqui incluídas as das nações desenvolvidas – não se coloca na esfera da taxa de câmbio ou de juros, no crédito, no manejo de superávits primários, nos controle de gastos, etc., ou seja, não reside na superfície da atividade econômica. Esses movimentos são, em boa dialética, movimentos de superfície e indicam deslocamentos fenomênicos da essência ou núcleo da economia, onde se situam as suas determinações mais primárias e profundas da produção e reprodução capitalista e, também, da sua crise.

Como conseqüência deste deslocamento das idéias do campo da ciência para o da ideologia, um outro e particular deslocamento também se opera: “fundamentos da economia” já não são mais determinações que se situam no âmbito das leis mais gerais e fundantes do modo de produção capitalista na sua imbricação sistêmica e na sua crise estrutural mundial, mas apenas as determinações de superfície da ordem do capital. “Fundamentos” podem ser, agora, uma mera e passageira reposição de receitas provenientes de mais um empréstimo do FMI, uma taxa de juros considerada razoável, um superávit primário adequadamente maior, uma taxa de câmbio mais flexível, e assim por diante, ou seja, “fundamentos” são apenas resultados de decisões administrativas possíveis que, amiúde, trazem consigo pesados

¹⁰ Folha de S. Paulo, caderno B4, 23 de junho de 2002.

efeitos (sociais) colaterais, ainda que, a longo prazo, esses “fundamentos” necessariamente fenomênicos estejam a ser corroídos **pelos verdadeiros fundamentos da produção capitalista em seu conjunto**. Portanto, só a partir dessas referências maiores, mais profundas, mais estruturais e sempre interligadas é que se pode compreender a trama já viciada de lances recorrentes com os quais jogam as análises e políticas econômicas oficiais e acadêmicas em geral. Destarte, e como se pode constatar, o tabuleiro do xadrez oficial e acadêmico se caracteriza por um rol de jogadas limitadas e recorrentes, no meio das quais muito pouco – praticamente nenhum – espaço existe para a autonomia e a criatividade em termos de política econômica. É que, como se disse mais atrás, todas estas situações, bem como tais medidas recorrentes, encontram-se ancoradas nas leis e na maneira como, a partir de uma tal lógica depressiva, o modo de acumulação, em evidente processo de exaustão – controladas por pesados bombardeios dos capitais monopolistas mundiais – entra em estado de involução.

O cerne da ideologia oficial, que contagia a maior parte do mundo acadêmico – contágio que também não se dá por acaso, mas por meio das pós-graduações mantidas ou referendadas pelas hostes oficiais –, reside no isolamento da esfera fenomênica, que vai receber receituário em separado, sem as devidas conexões com o leito remoto e profundo das determinações maiores e de essência da produção capitalista.

Um exemplo de apartação ou cisão operada entre o essencial e o fenomênico é a maneira usual, entre eles, de ver a crise. Quase nunca a crise financeira está conectada à crise básica de superprodução. Na maioria absoluta dos casos, a crise financeira é dada como causa de si mesma – como algo que paira solta no espaço econômico e social. A crise geral é duplamente mistificada: uma vez, ao ser compreendida e explicada como tendo um caráter puramente financeiro, podendo, portanto, ser supostamente resolvida mediante medidas de caráter meramente administrativo nas esferas financeira, fiscal, cambial, tributária, etc.; outra vez, ao se ocultar o fato de que a financeirização da economia, seguida de toda ordem de problemas daí resultantes, não é

mais do que reflexo da impossibilidade da volta do capital-dinheiro, nas condições de uma crise de superprodução, ao circuito produtivo depois de ter rotado no percurso do processo de circulação do capital. Capital-dinheiro este que, não voltando, total ou parcialmente, ao processo de valorização do valor, vai abrigar-se no mundo do capital fictício, agora hipostasiado. Quanto a uma dimensão aproximada deste grave problema nos dias atuais, merece destaque esta informação dada por Chomski:

*“John Eatwell, um dos maiores especialistas em finanças da universidade de Cambridge, calcula que em 1970 cerca de 90% do capital internacional era utilizado no comércio e em investimentos de longo prazo, para fins mais ou menos produtivos; 10% eram usados especulativamente. Em 1990, esses números se inverteram: 90% eram empregados em especulações, 10% no comércio e em inversões de longo prazo”.*¹¹

De mais a mais, há que ser observado o desdobramento desta hipostasia financeira:

*“Los títulos de acciones e obligaciones, hoy llamados activos financieros, son lo que Marx llama ‘capital ficticio’. Tienen vida propia en los mercados secundarios de títulos, donde experimentan alzas de valor que valen solamente mientras duran las evaluaciones o convenciones relativas al mismo entre los operadores financieros. Su valor bursátil puede pues hundirse hasta no valer mas que ‘papeles mojados’. Como mostró la experiencia de los años 30, y como sin duda confirmarán los acontecimientos futuros, las acreencias sobre la actividad futura pueden perder todo valor de un día para el otro. En cuanto la valorización del capital es interrumpida por crisis graves que sacuden al mismo tiempo la producción, el comercio y los mercados financieros, o por grandes acontecimientos políticos que desembocan en moratorias o en el repudio de las deudas estatales, el carácter ficticio del capital acumulado con títulos se revela claramente. El mismo capital de inversión prepara este momento exigiendo, en aras de una de una remuneración ‘normal’, un flujo de recursos originados en punciones ‘reales’ tan elevado que progresivamente asfixia la acumulación en su sentido crítico de reproducción ampliada y extensión de las relaciones de producción capitalistas como relaciones creadoras de valor y plusvalía y no mecanismo de punció de valores ya creados”.*¹² (12)

Mas existe uma mistificação a mais a ser desnudada em toda esta produção ideológica de que fa-

¹¹ CHOMSKI, Noam, *Entrevistas a David Barsamian: Segredos, Mentiras e Democracia*-Editora UNB, Brasília, 1999, pág. 76.

¹² CHESNAIS, François, *Los Estados-rentistas dominantes em um sistema capitalista mundial tendencialmente em contracción* – divulgado pela Internet em 1998.

lamos. Ela se refere a um termo sempre vago e ambíguo, recorrente em toda a literatura econômica e política oficial e em grande parte da acadêmica, tanto da direita, como do “centro” e da “esquerda”, circulando livremente entre cepalinos, social-democratas, neoliberais e outros mais ou menos cotados, que é o termo “modelo” – uma noção (jamais uma categoria), destituída de qualquer estatuto teórico, que está muito mais para o senso comum do que para a ciência. O termo nos faz lembrar uma passagem de Sartre, na Apresentação do *Nossa Senhora das Flores*, de Jean Genet,¹³ em que ele afirma que “... a imaginação depende das palavras: as palavras completam nossas fantasias, preenchem as lacunas destas, apóiam as suas inconsciências, prolongando-as, enriquecendo-as com o que não pode ser visto ou tocado”. Mesmo na esfera da poesia, as palavras são, a nosso juízo, meios – e não fins em si mesmas – pelas quais nossas imagens, nossas intuições, nossas percepções e, principalmente, nossas idéias tentam se expressar. No campo das ciências, sejam elas exatas ou sociais, isto é mais verdadeiro ainda. Aqui, o fato (real concreto) antecede geneticamente as idéias (noções, conceitos, categorias, teorias – real pensado) e as idéias antecedem, de igual modo, as palavras – a linguagem em geral, e ainda que as conexões entre esses momentos não obedeçam a um encadeamento absolutamente linear. Se adotarmos, como sugere Sartre, o princípio de que as imagens, para serem colmatadas em suas lacunas, etc., dependem das palavras, estaremos, no mínimo, correndo o risco de cairmos na produção de uma leitura falseada, formalista e ininteligível dos fatos. É muito este tipo de erro que se comete com o emprego da palavra “modelo” na literatura econômica e política. O termo “modelo” deixa mais confusão do que clareza nos enunciados e nas propostas. Tece uma explicação prenhe de

O termo “modelo” deixa mais confusão do que clareza nos enunciados e nas propostas. Tece uma explicação prenhe de ambigüidades, pois que não passa de constituir mais uma armadilha ideológica, sobretudo no terreno de vazio científico em que nos encontramos neste contexto de crise generalizada

ambigüidades, pois que não passa de constituir mais uma armadilha ideológica, sobretudo no terreno de vazio científico em que nos encontramos neste contexto de crise generalizada.

O falseamento ideológico ganha contornos mais sérios na esfera da análise econômica ligada à análise e às propostas políticas. Para citar um exemplo bem atual, prestemos toda a atenção a este trecho de uma proposta de governo que está sendo levada a público neste exato momento:

“A implementação de nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará **uma ruptura com o atual modelo econômico**, fundado na abertura e na desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado. Trata-se, pois, de propor para o Brasil **um novo modelo** de desenvolvimento economicamente viável, ecologicamente sustentável e socialmente justo” (os grifos são nossos)¹⁴.

Tudo se passa como se a substituição da categoria *modo de produção*, construída com o máximo rigor lógico sobre uma base empírica (histórica e social) sobejamente explorada e demonstrada – embora, como se sabe, nunca esgotada –, pelo termo *modelo*, livrasse os autores deste termo da solene responsabilidade de explicar as intransponíveis antinomias introduzidas pelo e com o termo; até porque o termo não se auto-explica, mas, ao contrário, advém de uma concepção que possui uma marca de classe insofismável – uma concepção *social-democrata* que na verdade faz avançadas concessões ao *neoliberalismo* que tanto promete combater. Com efeito, como o termo *modelo*, pelo menos do ponto de vista da social-democracia, se relaciona com *modo de produção*? Os dois conceitos são compatíveis entre si ou se excluem reciprocamente? *Modelo* é algo que se coloca acima de *modo de produção* ou é algo que se articula com ele? Na última hipótese, em que nível econômico, social e político? Como garantir que, com um “novo

¹³ GENET, Jean, *Nossa Senhora das Flores* – Círculo do Livro, São Paulo, 1988, Apresentação de Jean-Paul Sartre, pág. 17.

¹⁴ Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil, 2002.- pág. 15.

modelo” para o Brasil, nas condições de permanência do mesmo *modo de produção*, se possa ultrapassar evidentes problemas causados pela crise de superprodução e pela articulação internacional deste mesmo modo de produção, tais como a própria crise estrutural, o desemprego estrutural, o desastre ecológico, o narcotráfico como um ramo rentável da reprodução do capital e os agudos problemas sociais de tudo isso resultantes?

Até que os economistas, intelectuais e políticos oficiais e da maior parte do mundo acadêmico nos dêem uma explicação convincente de suas diversas modalidades de aporias, as quais tentamos expor neste escrito (ainda que necessariamente sumário), temos todo o direito de, no mínimo, desconfiar de seus castelos ideológicos. Até que nos provem que não se trata de meras contradições inseridas num amplo contexto meramente ideológico, temos todo o direito de supor que suas concepções não pretendem ultrapassar, mas apenas administrar, a grande crise estrutural, assemelhada ao cíclope Polifemo, com todas as suas crias a se reproduzirem em escala mundial.

NOTAS

1. Num movimento ascensional de curto ou de longo prazo do PIB, as taxas de crescimento desse mesmo PIB são sempre positivas, ainda que, com a desaceleração do produto, com taxas cada vez mais baixas, os incrementos do PIB a cada ano que se segue sejam também cada vez menores. A inflexão do valor do PIB para baixo dá-se depois que a taxa de crescimento deixa de ser zero para tornar-se negativa em relação à taxa anterior – ainda que o valor do PIB siga sendo maior do que valores anteriores, quando o PIB estava em estágios intermediários do movimento geral de ascenso. No caso do Japão (Figura 4), nota-se que, no movimento de longo prazo – que inclui apenas o intervalo de 1961 a 2000 –, os valores do PIB tornam-se negativos para a totalidade do processo duas vezes (visíveis no intervalo 1961-2000): no ano de 1975 e nos de 1997, 1998 e 1999, o que indica que o valor do produto caiu em relação ao movimento inicial (que não aparece na Figura 4) do referido ciclo de ascenso do PIB japonês. As taxas – depois o próprio valor – do PIB caem, via de regra, em função da combinação da desaceleração da produtividade do conjunto da economia, da recessão econômica, que retrai a demanda (como consequência do desemprego, da queda dos salários reais, da concentração da renda em geral, etc.) e dos movimentos de mobilização dos trabalhadores, que podem levar a graves e prolongadas interrupções do processo de produção.
2. Conforme pode ser observado na Figura 8, a queda das taxas de lucro do conjunto da economia norte-americana entre 1966 e 2001 (num intervalo de tempo de cerca de cinco anos) mostra que, não obstante tal desaceleração geral, a massa de mais-valia continua presente, isto é, sendo efetivamente expropriada – todavia em valores globais cada vez menores (8,3% em 2001 contra 10,7% em 1996). Em termos de método marxista, a taxa de lucro se representa pela fórmula $l = m / (C+v)$, sendo l a taxa de lucro, m a mais-valia, C o capital constante e v o capital variável. Sabe-se que, num processo recessivo, não obstante a taxa de lucro esteja a cair, a massa de mais-valia pode continuar apresentando valores positivos, embora esses valores sejam menores a cada ano. A massa de mais-valia só desaparece, ou seja, só é zerada, quando as taxas de mais-valia (m/v) e de lucro [$m/(C/v)$] chegam a 0%, vez que $0/m$ e $0/(C+v)$ são iguais a 0. Neste ponto do processo, o valor adicional (que seria, em tese, $v + m$) que o trabalho cria além do valor transferido (C), só dá, **em tese**, para cobrir os gastos com a força de trabalho (v). Num tal pressuposto, a economia ingressa em algo como um processo de reprodução simples. Se, a partir daí, o *produto-valor* ($= C + v + m$) continua a cair, o seu processo de queda pode devorar – pelo menos parcialmente – os valores de v e C . Claro que no processo de calotes e fraudes, que se torna comum daí por diante, os primeiros a serem depenados são os trabalhadores e, depois, os acionistas anônimos (os pequenos acionistas das empresas em geral). Nos dados da Figura 8, que se referem à maior economia do planeta, a situação ainda não atingira tal ponto. Todavia, de 2001 para 2002, a recessão norte-americana (que, com a mais absoluta certeza, não foi provocada por Bin Laden) se agravou. Provavelmente ainda não chegou a um estágio de mais-valia nula, mas não deve estar muito longe disso, haja vista as recorrentes fraudes contábeis praticadas por gigantescas empresas norte-americanas para omitirem as reais situações de seus lucros dos trabalhadores, de seus acionistas (preferencialmente, decerto, os menores, os “anônimos”) e do distinto público em geral. De todo modo, não há como esconder mais: a situação do “carro chefe” da economia mundial é grave, porque demonstra claramente que também ela está envolvida no centro da crise estrutural do capital – para a qual deve arrastar mais ainda, agora com uma velocidade inusitada, toda a economia mundial.
3. Está fora de cogitação abordar, neste trabalho, fatos históricos reconhecidamente relevantes para a época em estudo, como a bipolaridade mundial, representada pela competição das duas maiores potências mundiais (EUA e URSS), a “guerra fria”, mantida a partir das relações entre essas duas potências, envolvendo suas respectivas esferas de influências e algumas revoluções e guerras de libertação. Tais fatos poderiam ser abordados num outro estudo voltado para a exploração teórica tendo em mira uma abordagem para além do esclarecimento do núcleo causal da atual crise estrutural e nos limites de um artigo necessariamente pequeno.
4. É possível manter salários individual, setorial ou espacialmente mais elevados, dentro de certos limites de tempo e sob determinadas circunstâncias sociais e históricas, desde que

- a taxa de mais-valia seja elevada o suficiente para isto.
5. Por este motivo, Mézszáros escreve, não sem razão, que “o *keynesianismo* é, por sua própria natureza, conjuntural” e que, “como opera no âmbito dos parâmetros institucionais do capital, não pode evitar ser conjuntural, independentemente de as circunstâncias vigentes favorecerem uma conjuntura de curto ou de longo prazo” (Mézszáros, 2002).
 6. A ordem de exposição das causas básicas, seguida acima, tem efeito apenas didático, não se tratando de uma ordem baseada em critérios de força de determinação.
 7. Para o leitor obter um conhecimento mais detalhado desse novo padrão de organização do trabalho e da produção, pode consultar a obra já citada de T. Gounet e o livro de Alain Bihl, *Da Grande Noite à Alternativa – O movimento operário europeu em crise*, publicado no Brasil pela Boitempo Editorial, em 1998. Esta obra de A. Bihl contém, não obstante, um ranço reformista que beira a infantilidade. Alguns capítulos, como o 2 e o 4, pertencentes à Parte II, que descrevem aspectos interessantes da reestruturação produtiva. O trabalho de Gounet, embora mais enxuto, é, fora de dúvida, de qualidade intelectual muito superior.
 8. Acerca da desaceleração da produtividade no âmbito da “Nova Economia” nos Estados Unidos, o leitor pode consultar MANDEL, Michael J., *Depressão.com*, Editora Record, Rio de Janeiro - São Paulo, 2001. Este livro, escrito no irritante e superficial jargão de um executivo empresarial norte-americano, contém, todavia, informações e algumas passagens úteis ao esclarecimento da reversão do ciclo tecnológico na principal economia do mundo. Na página 78 do referido livro, Michael J. Mandel escreve: “No movimento ascendente do ciclo tecnológico, o crescimento é rápido, o desemprego é baixo e o investimento em negócios é forte (...) Mas esta força é a fraqueza da Nova Economia. Quando o ciclo vicioso se inverte, todos os fatores que sustentaram a economia apontarão na direção oposta. A taxa de mudança tecnológica, a taxa de melhoria na produtividade e o nível de investimentos nos negócios cairão”. Como se sabe, “o ciclo vicioso” de que nos fala o autor já se inverteu em praticamente todas as economias do mundo.
 9. Não podemos, dado o limite de espaço de um artigo como este, empreender uma análise das causas específicas pelas quais algumas dessas experiências foram coartadas desde o início, outras seguiram apenas um pouco mais adiante e outras, que chegaram à condição de “emergentes”, começaram sua desindustrialização agora – na verdade, no bojo da atual crise estrutural e sob pressão da concorrência e da exploração dos países que comandam o capitalismo monopolista mundial. Limitar-nos-emos a indicar as causas mais gerais da derrocada das experiências que lograram ir mais longe no processo de industrialização capitalista.
 10. “*Há homens, mas o mercado de trabalho está vazio, porque os homens, em quantidade superabundante, não podem ser submetidos pelo capital...*” – Mello 1991, pág. 77).
 11. No caso do Brasil, esta penetração dos grandes capitais internacionais ganhou corpo e relevância a partir dos anos 1956-61, governo Kubitschek, cuja alavanca técnico-institucional foi o Plano de Metas – uma vez que os pressupostos econômicos e políticos, nacionais e internacionais, já estavam dados.
 12. Em outra passagem do mesmo escrito (pág. 32), Chesnais esclarece um pouco mais este aspecto da financeirização da economia capitalista: “*El resurgimiento del capital-difero concentrado con formas de predominio financiero puro, y su acceso al manejo de las palancas de control del sistema capitalista mundial, acentuaron el proceso que se denomina ‘financiarización creciente de los grupos industriales’. Me hago cargo de las críticas que el término ha merecido. Pero se trata simplemente de una forma cómoda para expresar que, en el marco de la mundialización financiera, el grupo industrial acentuó considerablemente sus rasgos de grupo financiero, y ha sido progresivamente sometido tanto al imperativo como a las oportunidades de realizar colocaciones financieras ‘puras’, más que inversiones creativas capaces de crear nuevo plusvalor. Siempre que pueden, los grupos industriales luchan por decidir por sí mismos el empleo estrictamente financiero y, frecuentemente, abiertamente especulativo de una fracción de ‘ganancia no invertida’. En un contexto de crecimiento lento y de sobreacumulación industrial, serán llevados a privilegiar las operaciones a corto plazo.*”.

RERERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- BEINSTEIN, Jorge. *Capitalismo senil-a grande crise da economia global*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- CHESNAIS, François. *Los Estados - rentistas dominantes em um sistema capitalista mundial tendencialmente em contracción*. Divulgado pela Internet em 1998.
- CHOMSKI, Noam, Entrevistador: David Barsamian. *Segredos, mentiras e democracia*. Brasília: UNB, 1999, p. 76.
- CONCEPÇÃO e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil. *Folha de São Paulo*, 23 jun. 2002. Caderno B4.
- GENET, Jean. *Nossa Senhora das Flores*. Apresentação de Jean-Paul Sartre. São Paulo: Círculo do Livro, 1988.
- GOUNET, Thomas. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- HUBERMAN, Leo; SWEEZY, Paul. Fin del auge capitalista? *Monthly Review*, n. 39, jun. 1967.
- MELLO, João Cardoso de. *O Capitalismo tardio*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- MANDEL, Ernest. *A Crise do Capital*. São Paulo: Unicamp; Ensaio, 1990.

MANDEL, Michael J. *Depressão.com*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

MARX, K., *El Capital*. México: Fondo de Cultura Económica, 1966.

MÉSZÁROS, Istvan. *Para Além do Capital*. São Paulo: Unicamp, 2002.

POULAIN, J. C.; et. al. *Social-democracia na atualidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

Crise, ciclo e globalização: estagnação e turbulência no capitalismo contemporâneo

Paulo Balanco*

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar o comportamento da economia mundial no período recente e seus desdobramentos no curto prazo. Utiliza como referencial teórico um arcabouço baseado nas leis de movimento e na estrutura reprodutiva do capitalismo. Dessa maneira, avalia este desempenho a partir dos conceitos de ciclo econômico e ondas longas, e detecta um processo contínuo de crise, estagnação e turbulência que prossegue desde meados dos anos 70 do século XX até os dias de hoje sem apresentação de sinais de reversão para uma nova onda longa de expansão no período vindouro.

Palavras-chave: capitalismo, crise, ciclo econômico, globalização, estagnação.

Abstract

The aim of this article is to analyze the behavior of the international economy in the recent period and their short-term deployments. As theoretical reference it resorts to the framework based on the laws of movement and on the reproductive structure of the capitalism. Hence, it evaluates this performance starting from the concepts of business cycle and long waves, detecting an ongoing process of crisis, stagnation and turbulence from the mid 70s in the 20th century up to now, without presenting signs of reversion in terms of a new long wave of expansion for the coming period.

Key words: capitalism, crisis, business cycle, globalization, stagnation.

INTRODUÇÃO

As avaliações acerca do desempenho da economia mundial nas últimas três décadas, via de regra, coincidem quanto à constatação de uma prolongada trajetória de estagnação e instabilidade à qual se agregam elementos recessivos de longa duração.

Visto de outra maneira, este desempenho, quando comparado com os cerca de 30 anos vividos pelo capitalismo entre 1945 e 1973, revela um quadro de declínio acentuado. Todavia, estabele-

cendo-se um determinado procedimento metodológico para a realização da análise que se pretende levar a efeito aqui, se considera esta estagnação como sujeita à reversibilidade, uma vez que, teoricamente, não foram extirpados os elementos iminentes que fazem do capitalismo um sistema econômico sujeito a crises cíclicas. Assim, as crises instauradas, em tese, sempre contêm em si mesmas potenciais possibilidades de superação, da mesma forma como sucedeu com os eventos dessa mesma ordem experimentados em oportunidades históricas precedentes.

Por outro lado, considerando as profundas transformações que o capitalismo conhece desde meados dos anos 70, configurando um cenário que se convencionou denominar de *globalização*, a regularidade que denotava a lógica do ciclo econômi-

* Doutor em Economia pela UNICAMP. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas e do Curso de Mestrado em Economia da UFBA. Pesquisador do Gerim (Grupo de Estudos Regionais e Integração Mundial) da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. Coordenador da Área de Economia Internacional do NEC (Núcleo de Estudos Conjunturais) da FCE/UFBA. balanco@ufba.br

co clássico parece enfrentar modificações significativas, o que, por seu lado, colocam em dúvida as possibilidades de recuperação econômica no período vindouro.

A economia internacional não tem logrado, apesar de todas as tentativas, reencontrar uma trajetória de crescimento continuado e mais homogêneo. Os anos 80 e 90, em particular, mostraram um quadro profundamente assimétrico quanto ao ritmo de desenvolvimento entre as nações. Desta forma, ao tempo em que se efetivaram expansões nacionais significativas, como aconteceu com a economia japonesa nos anos 80 e com a economia americana durante a década de 90, na verdade, em termos médios e sistêmicos, as taxas de crescimento declinaram acentuadamente. Desde há muito, os principais indicadores econômicos vêm percorrendo uma rota descendente e permanecem em níveis relativamente baixos. Além da acentuada redução das taxas médias de crescimento, presenciou-se também uma forte expansão do desemprego e expressiva retração do investimento produtivo.

Mais recentemente, entre os anos 2000 e 2001, as principais economias nacionais, quase sem exceção, apresentaram forte desaceleração. Em particular os Estados Unidos parecem experimentar a conclusão de um ciclo de curto prazo de crescimento contínuo, enquanto Japão e Alemanha se depararam com crescimento praticamente nulo.

O quadro conjuntural da economia mundial estabelecido no período 2001-2003 aponta para o desaparecimento de qualquer economia nacional posicionada para o exercício do papel de “locomotiva”, ou centro dinâmico. Ao contrário, se dinâmica há, essa ocorre às avessas, já que a economia americana, às portas da recessão, acaba transmitindo seus efeitos negativos em cadeia para o conjunto dos demais países (VERGOPOULOS, 2002, p. 115).

Este artigo tem como objetivo proceder a uma avaliação do desempenho da economia internacio-

nal nos primeiros anos do século XXI e discutir as possibilidades colocadas para o período que se abre a partir de 2003. Para tanto, além desta seção introdutória, na seção II, com base na categoria *crise*, se discute uma base teórico-conceitual que reúne os conceitos de ciclo, acumulação e globalização, com a qual se pretende ancorar as avaliações que serão efetuadas na seção III, a respeito da estagnação e turbulência surgidas após os anos 70, e na

seção IV, acerca do desempenho recente da economia mundial e das perspectivas de curto-prazo. Na seção V, por fim, são desenvolvidas algumas breves conclusões.

CICLO ECONÔMICO, ACUMULAÇÃO DO CAPITAL E GLOBALIZAÇÃO

Como se sabe, a economia capitalista funciona centrada em um mecanismo constituído por um conjunto de leis de movimento e reprodução do qual emana uma determinada regularidade. Constata-se assim que a produção e a realização do excedente e, por extensão, a acumulação do capital, obedecem a ritmos, volumes e proporções desiguais no tempo e no espaço, advindo daí a explicação para as crises, em geral denominadas de superprodução. A concepção de ciclo econômico, ou ciclo de negócios, por conseguinte, deriva das leis internas do modo de produção capitalista (BALANCO, 1999).

Seguindo essa orientação, pode ser afirmado que o ciclo capitalista clássico corresponde a um processo dinâmico denotado por um determinado encadeamento. Isto significa que uma vez iniciado um período de acumulação acelerada do capital, o mesmo será logicamente seguido por uma fase de superacumulação. Como consequência, a acumulação será desacelerada a seguir e, finalmente, será aberto um espaço de tempo no qual prevalecerá o subinvestimento (KATZ, 2000).

Cada novo ciclo apresenta um quadro de renovação do capital fixo, já que o surgimento de máquinas de novo tipo faz parte do próprio mecanismo expansionista no qual a inovação tecnológi-

O quadro conjuntural da economia mundial estabelecido no período 2001-2003 aponta para o desaparecimento de qualquer economia nacional posicionada para o exercício do papel de “locomotiva”, ou centro dinâmico

ca ocupa um lugar preponderante. As empresas, portanto, orientadas pela lógica da concorrência, através da qual procuram maximizar sua cota-parte na distribuição social do excedente, adotam um determinado procedimento decisório relativamente à aquisição dos novos meios de produção. Por conseguinte, eles serão adquiridos se, em decorrência da introdução do novo equipamento à estrutura da empresa, a decorrente poupança em trabalho ultrapassar os custos adicionais incorridos para conferir à mesma a posição potencialmente privilegiada para a obtenção de superlucros (MANDEL, 1985).

Em bases estritamente econômicas, qual seja, considerando apenas a manifestação das leis internas da economia capitalista, poder-se-ia identificar a regularidade temporal do ciclo, o que implica afirmar que a duração do mesmo corresponde em média a um período que varia de 7 a 10 anos. Todavia, a evolução e desenvolvimento do capitalismo em termos históricos revelam um conjunto de evidências que conferem maior complexidade aos elementos explicativos de sua trajetória sistêmica. Sendo assim, se depreende que o conceito de ciclo econômico pode ser ampliado com a incorporação de acontecimentos sociais, históricos e políticos de grande envergadura. Com este procedimento ter-se-ia em mãos os elementos que possibilitam a periodização da história do capitalismo lançando mão de um outro conceito vinculado à regularidade lógica e temporal da acumulação do capital. Trata-se do conceito de “ondas longas”, as quais também poderiam ser denominadas de “curvas de desenvolvimento do capitalismo”. Sem dúvida, representa um instrumental teórico voltado para uma perspectiva histórica mais ampla, e que permite identificar – a partir do início do século XIX – uma sucessão de períodos mais longos, de cerca de 50 anos, os quais denotam um mecanismo concreto de regularidades (KATZ, 2000).

Em decorrência, cada onda longa se manifesta por meio de duas fases distintas, porém interligadas. A primeira delas é caracterizada pelo advento de uma revolução tecnológica, pelo surgimento de novos espaços geográficos de produção e pela concretização de condições propícias para a incorporação de bens de produção novos. Simultaneamente, nesta primeira fase estão presentes os ele-

mentos que viabilizam a efetiva ampliação da taxa geral de lucro, desdobrada em acumulação acelerada, expansão do capital ocioso e desvalorização do antigo capital presente nos ramos de produção de bens de capital. A segunda fase apresenta entre seus traços principais a universalização do emprego dos novos meios de produção, ao tempo em que surgem forças que condicionam a dissolução da acumulação no setor de bens de capital, resultando, portanto, em lucros declinantes, desaceleração da acumulação e no surgimento de dificuldades para a valorização do capital total acumulado (MANDEL, 1985).

Por outro lado, os elevados volumes iniciais de investimento exigidos para a viabilização da acumulação ampliada não são autofinanciados pelo capital produtivo. As empresas industriais recorrem ao mercado de crédito para a obtenção de empréstimos, os quais serão devolvidos mediante o pagamento de taxas de juros viabilizadas por meio do lucro realizado com a venda dos bens elaborados com a utilização daqueles empréstimos. Vê-se assim que o sistema de crédito está enraizado em um modo específico de realização, rotação e reprodução do capital fixo.

Mais ainda, esta base de financiamento ao capital produtivo precipita a eclosão de um significativo fenômeno econômico da era capitalista contemporânea, qual seja, uma superestrutura financeira completa. À medida que o capitalismo se desenvolve – tendo em vista os títulos de crédito emitidos pelas empresas industriais quando captam recursos para financiar seus investimentos produtivos – novos mercados são estruturados com base no capital fictício. Títulos e notas financeiras lançadas pelas corporações são reunidos às várias formas de papéis governamentais, assim como às diferentes espécies de certificados de empréstimos ao consumo pessoal. Esta estrutura financeira apresenta elementos favoráveis para a fixação de uma característica fortemente especulativa em seu interior, pois a mesma é controlada por agentes que negociam papéis, e não bens reais, que prometem remunerar investidores a partir de uma riqueza ainda não existente (McNALLY, 1999).

Por conta da crise, a economia capitalista sempre tem sua continuidade ameaçada. Simultanea-

mente, mesmo diante de eventos destrutivos e deletérios de grande alcance, este sistema encontra em sua própria lógica interna de funcionamento as alternativas para a superação de suas dificuldades reprodutivas. Não obstante, em face da atuação do movimento cíclico, a superação das crises sempre exigiu uma fase destrutiva de capital, força de trabalho e mercadorias em geral. Quer dizer, a retomada da acumulação a níveis “normais”, exige uma espécie de “limpeza”, ou “profilaxia”, do quadro econômico-social que se formou quando da eclosão e continuidade da crise. Apresenta-se assim um novo patamar a partir do qual o capital pode empreender novamente um ciclo (onda) longo de desenvolvimento (acumulação).

A partir da segunda metade do século XIX o capitalismo já atuava com base em um mecanismo que revela sua inexorável tendência à expansão. Todavia, diferentemente de sociedades previamente conhecidas, este movimento expansionista passava a refletir uma impulsão decorrente das próprias leis econômicas intrínsecas ao sistema. Assim, desde então, embora um determinado número de países continuasse a apresentar um conjunto de relações de produção ainda pré-capitalistas, todas as transformações que passariam a enfrentar seriam determinadas pelas relações e leis que formatavam o sistema capitalista de produção, no interior do qual, evidentemente, o **capital** se sobressai como a força determinante para afirmação e predomínio daquelas nações constitutivas do núcleo pioneiro do novo modo de produção. Sem dúvida, constituíra-se uma totalidade, muito embora sua dialética interna revelasse movimentos de continuidade, ruptura e relações mútuas, perfazendo um universo extremamente diverso.

Estavam postas, portanto, as condições para a atuação do movimento cíclico do capital, denotado por uma regularidade em seus parâmetros funcionais fundamentais, do qual se desprende o impulso que conduz às transformações permanentes da totalidade capitalista, estabelecendo dessa maneira sua lógica globalizante.

**A retomada da
acumulação a níveis
“normais”, exige uma
espécie de “limpeza”,
ou “profilaxia”, do quadro
econômico-social que
se formou quando da
eclosão e continuidade
da crise**

Logo, ficara bem definido um espaço econômico adequado ao desenvolvimento desse processo. A unidade denominada *mercado mundial* passa a conferir ao capitalismo as condições adequadas para trilhar seu processo de expansão, o qual, necessariamente, ocorreria por intermédio de mutações, materializando, por conseguinte, o fenômeno dialético que aqui é chamado de *globalização*. Naquela altura a Inglaterra alcança a posição de novo centro hegemônico, levando-a a praticar uma série de ações além fronteiras visando novos mercados compradores e o controle de fontes de matérias-primas em consonância com a viabilização da acumulação ampliada em seu espaço interno.

A globalização pode ser entendida também como a consequência da necessária estruturação da *endogeneidade* do capitalismo. Por consequência, no plano da teoria, a introdução do pressuposto da propensão à mudança no caráter globalizado do capitalismo acarreta a utilização de um arcabouço em cujo centro estão presentes, organicamente, as alterações conhecidas no mercado mundial. Este posicionamento leva ao reconhecimento de que o caráter mutante que produz intermitentemente novos quadros qualitativos da globalização decorre da ação das relações causais e recorrentes das leis econômicas particulares deste sistema (SWEETZ, 1997).

Mais especificamente, reflete as flutuações da *taxa geral de lucro*, as quais, de acordo com a ótica de Mandel, são motivadas pelos seguintes fatores: 1) Alterações na relação entre meios de produção e força de trabalho; 2) Mudanças na distribuição do capital constante entre capital fixo e capital circulante; 3) A evolução da taxa de exploração do trabalho (mais-valia); 4) O desenvolvimento da taxa de acumulação; 5) O desenvolvimento do tempo de rotação do capital e 6) A relação de troca entre o setor de produção de bens de produção e o setor de produção de bens de consumo (MANDEL, 1985, cap. 1).

De sorte que, em termos sistêmicos, encontra-se presente no capitalismo uma lei fundamental, a qual, entre outras coisas, fundamenta a relação en-

tre lucro e acumulação. Conhecida como *lei da tendência decrescente da taxa de lucro*, seu comportamento indica a intensidade da acumulação e, nesse sentido, aponta os rumos da evolução do sistema, orientando, por assim dizer, o sentido das metamorfoses da globalização. Nesta linha, Marx (1985-86, vol. IV, p. 183) diz que:

“(...) Queda da taxa de lucro e acumulação acelerada são (...) apenas expressões diferentes do mesmo processo, já que ambas expressam o desenvolvimento da força produtiva. A acumulação, por sua vez, acelera a queda da taxa de lucro, à medida que com ela está dada a concentração dos trabalhos em larga escala e, com isso, uma composição mais elevada do capital. Por outro lado, a queda da taxa de lucro acelera novamente a concentração do capital e sua centralização mediante a desapropriação dos pequenos capitalistas, mediante a expropriação do resto dos produtores diretos (...)”.

Um componente importante dessa teoria do lucro é a *concorrência*. Através dela é operacionalizado o mecanismo norteador da tríade produção, circulação e distribuição da riqueza e do excedente. É uma componente lógica necessária à realização da acumulação do capital e do desenvolvimento das forças produtivas mediante o exercício da *tendência imanente à mudança tecnológica* que move o capital em busca de *superlucros* (MOSELEY, 1998, pp.86-89).

Em face da tendência imanente à inovação tecnológica e da iniciativa permanente pela realização de superlucros, a perda de participação relativa da força de trabalho, enquanto valor e em termos físicos, torna-se uma característica inexorável da economia capitalista.

O combate aos movimentos descendentes da taxa de lucro, historicamente, foi levado a efeito em três momentos distintos, possibilitando dessa maneira a construção do mercado mundial e a definição do perfil da globalização, por intermédio de diferentes formas qualitativas e abrangências diversas. Na primeira delas, no século XIX, o capital procurou reverter taxas de lucros cadentes através do desenvolvimento “regional” na Europa, uma vez que as regiões agrícolas daquele continente mostravam-se como o espaço ideal para a concretização daquele objetivo. A segunda fase aconteceu em paralelo à criação do sistema colonial pelas potências européias, ainda no século XIX, portanto, para além das fronteiras da Europa. Finalmente, a

terceira etapa foi efetivada no século XX com o estabelecimento do mecanismo de produção de superlucros em regiões e ramos industriais tecnologicamente menos desenvolvidos, desta vez envolvendo não apenas o atraso econômico inter-nações, mas, também, o atraso intra-nação, portanto, independentemente do grau de desenvolvimento e da localização geográfica dos países envolvidos pelo capital (MANDEL, 1985, cap. 3).

Desde que se afirme a existência de uma lei para a produção capitalista, conclui-se que a mesma se manifesta através de revoluções permanentes nos métodos de produção e de desvalorizações do capital decorrentes destas mesmas revoluções. Ademais, esta lei apresenta em sua operacionalidade uma luta concorrencial incessante entre os capitais individuais que se desdobra em melhoria e ampliação de suas escalas da produção como a única forma de continuidade que pode evitar a ruína. Desta forma, o capital terá sempre que se preocupar com a ampliação dos mercados, sendo que suas ligações e seus elementos de regulação, ao assumirem a forma de uma lei independente, tornam-se sempre potencialmente incontroláveis (MARX, 1985-86, p. 185).

CRISE, ESTAGNAÇÃO E TURBULÊNCIA PÓS ANOS 70

Entre os anos 40 e 70 do século XX a globalização apresentaria formas próprias a uma nova era de evolução do capitalismo. Aquele período, correspondendo à primeira fase da quarta onda longa, sobretudo nos chamados países desenvolvidos, apresentou uma continuada prosperidade e melhoria do bem-estar das grandes massas trabalhadoras. Teve início, portanto, após o término do segmento profundamente depressivo da terceira onda longa, sendo que esta última começara ao final do século XIX. Encontram-se entre os eventos mais significativos daquela fase as duas grandes guerras mundiais, o fim do regime monetário-cambial do padrão-ouro e a restauração européia iniciada após 1945. E corroborando as relevantes transformações ocorridas, a hegemonia no mundo capitalista se transfere das mãos da Inglaterra para as dos EUA.

Este período de tempo de expansão continuada pode ser situado entre os anos de 1945 e 1975 e passou a ser conhecido como a “era dourada” do capitalismo no século XX. O núcleo funcional da acumulação apresentou entre seus componentes o acentuado avanço da grande empresa, a intervenção estatal elevada e o forte “regulacionismo”. Estes elementos podem ser arrolados, portanto, como requisitos necessários para o encaminhamento de políticas econômicas e processos de trabalho também conhecidos como ‘keynesianismo’ e ‘fordismo’. Entretanto, essa mesma receita aplicada aos países periféricos não resultou em homogeneização de resultados que levassem à eliminação da lógica do desenvolvimento desigual do capitalismo.

Na esteira da importante revolução tecnológica verificada naquele período, a consolidação de um reordenamento na divisão internacional do trabalho conduziu a que também os países subdesenvolvidos passassem a produzir bens acabados a preços de monopólio. Sem dúvida, este novo quadro apenas confirmaria a inexorável atuação das leis econômicas do capitalismo que impulsionam o deslocamento do capital entre os diversos espaços geográficos do planeta. Refletiu, dessa maneira, novos interesses das empresas multinacionais européias e americanas nas regiões atrasadas.

Relativamente àquele período, os anos 70 representariam um decisivo ponto de inflexão negativo no tocante às taxas de acumulação do capital, o que resultaria na aplicação de medidas afiançadoras da globalização que caracteriza o mundo atualmente. Por iniciativa de alguns países dominantes, o mercado mundial passaria a conhecer profundas mudanças, entre as quais se destacam o aprofundamento da integração das economias nacionais ao mercado mundial, via a grande empresa, e a recuperação, no plano doutrinário-ideológico, do princípio do livre comércio e da livre iniciativa como requisitos para uma escalada de desvalorização do trabalho.

Os anos 70 mostraram que a tendência à queda da taxa geral de lucro se confirmava drasticamen-

te, em particular nos países mais desenvolvidos da Europa e, mais particularmente ainda, nos EUA.¹ Em meio a manifestações de crise recorrente, tais como instabilidade, incerteza e estagnação, o perfil cíclico da dinâmica capitalista sofreria importantes modificações. A trajetória clássica da alternância de fases expansionistas por fases recessivas daria lugar a movimentos erráticos sem diretriz definida.

Os anos 70 representariam um decisivo ponto de inflexão negativo no tocante às taxas de acumulação do capital, o que resultaria na aplicação de medidas afiançadoras da globalização que caracteriza o mundo atualmente

Este recente processo de globalização do capital pode ser interpretado como um movimento de ajuste em resposta ao esgotamento de uma trajetória de ascensão dentro de uma onda longa, o que precipitou a abertura de um período no qual a reprodução passa a ocorrer em condições contraditórias distintas. O desempenho negativo da taxa de lucro foi acompanhado do lançamento das bases para uma profunda modificação das formas de produção e de organização. Verificou-se a

eclosão de uma intensa onda de inovações tecnológicas sem que a retomada da acumulação sustentada fosse assegurada. E, ao invés de alavancar uma nova onda longa de prosperidade, essas mesmas inovações se apresentam como fundamentos de *turbulência e estagnação*.

Em que pese o desmesurado crescimento da esfera financeira nas décadas recentes – configurando um dos traços mais significativos da atual globalização – a crise vivenciada após o fim da era dourada radica no próprio movimento intrínseco da acumulação e não, como tem sido difundido largamente, em gestões financeiras e aplicação de políticas econômicas inadequadas em si mesmas. Tampouco pode ser adequadamente avaliada pelas chamadas abordagens baseadas no “lado da oferta”, para as quais, entre outras explicações, a redução das taxas de lucro decorre da imposição de salários elevados por parte dos trabalhadores (BRENNER, 1998; KATZ, 2001; McNALLY, 1999).

Determinados indicadores econômicos experimentaram forte retração no período 1973-1998 quando comparados aos anos compreendidos en-

¹ Estatísticas ilustrativas podem ser encontradas em BRENNER (1998).

tre 1950 e 1973. Este longo declínio foi confirmado nas economias capitalistas avançadas através do comportamento das taxas médias de crescimento do produto, do estoque de capital (investimento) e dos salários reais, as quais retrocederam para níveis que variaram entre um terço e metade daquelas constatadas no primeiro período, enquanto, simultaneamente, as taxas médias de desemprego duplicaram nestes mesmos países.

Ao longo do espaço de tempo compreendido entre os meados dos anos 50 e começo dos anos 70 travou-se uma batalha desafiadora da hegemonia americana por parte da Alemanha e do Japão. Estes países colocaram em prática uma diretriz desenvolvimentista apoiada em ampla inovação técnica e grandes ondas de investimentos que provocaram o barateamento e a elevação da eficiência do capital fixo em suas economias, de tal forma a lhes permitir competir em igualdade de condições com o capital americano. Intensificou-se nesta fase a luta pelos mercados, ao tempo que em que ocorria derrubada de preços e rebaixamento do retorno ao capital, particularmente para o setor industrial dos EUA. Assim, o resultado desse conflito foi o acirramento da competição intercapitalista, o declínio dos lucros e o estabelecimento de uma situação de superacumulação global (BRENNER, 1998).

Destarte, confirmava-se a manifestação daquela contradição fundamental presente no coração da acumulação. Qual seja, no longo prazo, a ampliação da acumulação, via de regra, dirige o capitalismo para uma situação de lucros declinantes acompanhada de crise.

Comprovando essa afirmação, desde 1975, em meio ao cenário de declínio e estagnação, foram observados desempenhos econômicos nacionais heterogêneos entre as economias avançadas. Procurando a superação dessa situação incômoda, o capital iniciou uma nova onda de deslocamento espacial visando a utilização de meios de produção, força de trabalho e crédito para fins de elevação da lucratividade. Estas estratégias de deslocamento, ao interior da nova formatação da globalização, tenderam também a fortalecer o conflito entre capitais regionais no espaço da economia internacional.

Dentro dessa rota, particularmente importantes foram as medidas monetaristas, de ruptura com o

keynesianismo, adotadas entre os anos 80 e 90 que, primeiro, resultaram em colapso no início da década de 80. Créditos escassos e juros estratosféricos provocaram a triplicação da taxa de falências relativamente a 1979 nos EUA. Diante deste fracasso retumbante, o “keynesianismo militarista” de Reagan logo possibilitou a reversão de uma aguda situação depressiva só comparável àquela eclodida pela última vez nos anos 30, mas, evidentemente, ao custo da exacerbação do déficit público. Um segundo momento de medidas monetaristas sobreveio com o primeiro governo Clinton, nos anos 90, mas, desta vez, em um contexto em que os efeitos deletérios foram repassados para as economias rivais.

Como se sabe, durante os anos 90, entre as grandes economias, apenas os EUA lograram atuar sob condições favoráveis mediante o estabelecimento de um ciclo curto expansionista. Significou, na verdade, uma reocupação do espaço perdido pela economia americana dentro da economia mundial, permitindo-a reverter a situação desfavorável que enfrentara quando das transformações levadas a efeito pelas economias alemã e japonesa entre os anos 50 e 70.

A chave para entender esta mudança está no chamado Acordo do Plaza efetivado em setembro de 1985, e que resultou na desvalorização do dólar frente ao marco e ao yen. Tratou-se da imposição pelos EUA de uma estratégia perseguida desde a ruptura do padrão dólar-ouro em 1971.

A política de desvalorização do dólar tornou-se uma correia de transmissão do declínio da lucratividade gerada preliminarmente nos EUA. Sendo essa postura acompanhada por outras economias nacionais menos eficientes, representou efetivamente uma ruptura do equilíbrio entre as moedas nacionais, resultando no mergulho de todas as grandes economias em uma correnteza de lucros declinantes e incremento da superacumulação. De acordo com McNally (1999), “*o que tinha começado como uma crise nos EUA rapidamente foi transformado em uma crise mundial*”.

Desta forma, estavam dadas as condições para o início de um processo devastador e recorrente desde meados dos anos 80 até os dias de hoje. A implantação deste mecanismo de desvalorizações competi-

vas impostas introduziu elevado grau de volatilidade entre as moedas nacionais, mas, ao mesmo tempo possibilitou a criação de um mercado de divisas de caráter altamente especulativo, com resultados lucrativos ao mesmo tempo elevados e desastrosos.

Então, é forçoso reconhecer, as desvalorizações cambiais representam, antes de tudo, uma expressão abstrata de um quadro estrutural real, qual seja, a crise de superacumulação. Esse fenômeno espelha, na verdade, a desvalorização do estoque de capital de uma economia nacional, assim como de sua força de trabalho, de seus meios de produção e de suas matérias-primas.

Em meio a este cenário, tivemos então a frágil recuperação americana da década de 90. Com base na desvalorização do dólar, de 40% frente ao marco e de 60% diante do yen, e desfrutando de reduções de custos salariais relativamente também a estes dois países, a partir de 1985 a economia americana iniciou uma retomada de sua rentabilidade para a qual o crescimento da produtividade do trabalho jogou um papel relevante. Durante a década de 90, enquanto a economia americana crescia a taxas representativas, as demais economias centrais continuaram em marcha lenta e os países subdesenvolvidos, como os elos mais fracos desta cadeia, enfrentaram enormes instabilidades. Nestes últimos países a aplicação drástica de medidas de desregulamentação e flexibilização tornaram-nos muito mais vulneráveis às conseqüências do processo de desvalorização imposto a partir dos países centrais. Mesmo determinados países que conheceriam crescimento relativo a partir da década de 80, como os países do leste da Ásia, não ficaram imunes à crise provocada pela especulação, para não mencionar os chamados grandes países “emergentes”, entre eles Brasil, Rússia, Argentina, México e Turquia.

O esgotamento deste último ciclo de expansão da economia americana injetou mais elementos de instabilidade e turbulência à economia mundial. Desde o início de 2001 os indicadores começaram a apontar o encerramento daquela expansão e a indicar a precipitação de uma nova fase recessiva

que deve se estender para as economias dos demais países.

DESEMPENHO RECENTE DA ECONOMIA MUNDIAL E PERSPECTIVAS EM CURTO PRAZO

Como foi observado anteriormente, a inovação tecnológica generalizada sempre atuou como mecanismo eficiente e ordinário de retomada das taxas de lucro e da acumulação após a consolidação de períodos de crise. Entretanto, a onda de inovações inaugurada ao interior da fase de declínio iniciada em meados dos anos 70 não foi suficiente para conduzir o capitalismo em direção à superação de seus impasses.

Contraditoriamente, o paradigma eletrônico-informacional, ao tempo em que elevou o sistema a um novo plano tecnológico, por outro lado aparece como o retrato mais cabal da impotência do capital em superar suas dificuldades. Neste sentido, a ineficácia deste paradigma se explica parcialmente em virtude da simultânea consolidação da esfera financeira como espaço privilegiado de retorno à lucratividade, fato este que acentuou a dimensão parasitário-especulativa e o desmesurado crescimento e ampliação da instabilidade nessa nova fase do capitalismo a qual se convencionou denominar de *globalização*.

Tornou-se lugar-comum nas discussões recentes a elaboração de prognósticos voltados para a avaliação das possibilidades de relançamento de uma plataforma de prosperidade. Mas, ao revés, se discute também se o sistema encontra-se em meio a um impasse. Esta última possibilidade parece adquirir uma dimensão mais elevada se considerarmos que a mais recente onda longa do capitalismo foi inaugurada no pós-segunda guerra. Procurando explorar essa linha analítica, portanto, estar-se-ia agora na segunda fase daquela onda longa, ou seja, naquela em que o capital enfrenta sérias restrições à sua expansão e reprodução. Além do mais, se efetivamente cada uma destas fases corresponde a uma duração média de 25 anos, seu prolonga-

As desvalorizações cambiais representam, antes de tudo, uma expressão abstrata de um quadro estrutural real, qual seja, a crise de superacumulação

mento para além deste limite passa a ser uma possibilidade mais efetiva, já que continuam ausentes os sinais claros de abertura de um novo período expansionista.

Esta abordagem totalizante, que reúne o conceito clássico do ciclo econômico com o de onda longa, permite a identificação de um quadro dialeticamente contraditório no presente do capitalismo. Desde meados dos anos 80, em consonância com os aspectos principais de um período geral de estagnação no âmbito do mercado mundial, algumas economias nacionais têm se deparado com expansões curtas e superficiais, verificando-se simultaneamente que a taxa de lucro de longo-prazo continua represada em patamares pouco expressivos.

Em meio a esse quadro caótico, os EUA surgiram como a última nação a apresentar um ciclo de prosperidade. Contudo, diferentemente do ciclo clássico, este se baseou, em grande medida, em um mecanismo de acumulação de perfil acentuadamente financeiro, desenvolvendo uma “bolha especulativa” que começou a desinflar rápida e abruptamente no ano 2000. Apoiada no capital fictício, sem sustentação no prazo mais longo, acabou por recolocar aquela economia nos trilhos da desaceleração, desta vez fazendo florescer novos traços degenerescentes como, por exemplo, a prática de falsificação de balanços e manipulação da declaração de lucros realizados por parte de grandes empresas.

Este ciclo perdurou por cerca de uma década, fazendo funcionar a “nova economia”, ou o “modelo” americano de desenvolvimento dos anos 90. A desaceleração deste modelo apresentou seus reflexos mais acentuadamente no início de 2000 quando começava a ficar claro que uma contração mundial se generalizava. Segundo dados do FMI, naquele ano a taxa de crescimento do PIB mundial alcançou ainda 4,7%, enquanto em 2001 a mesma taxa recuava fortemente para 2,2%, portanto, muito próximo dos resultados mais ruins observados nas últimas décadas, como, a saber, 1,9% em 1975,

1,2% em 1982 e 1,4% em 1991. Além disso, um expressivo resultado negativo diz respeito ao volume de comércio mundial. Depois de crescer a uma taxa anual média de 7% desde os princípios dos 90, em 2000 o comércio mundial, em volume, se expandiu à expressiva taxa de 12,6%, enquanto em 2001 enfrentou um recuo acentuado de -0,1% (FMI, 2002; KATZ, 2002).

Esta desaceleração em curso envolve de forma sincronizada e atinge simultaneamente os três principais centros da economia internacional, sem que qualquer região apresente possibilidades de atuar com capacidade de reverter esta tendência que arrasta a Europa e reforça a estagnação que o Japão vem enfrentando desde o início dos anos 90

Tem sido observado que esta desaceleração em curso envolve de forma sincronizada e atinge simultaneamente os três principais centros da economia internacional, sem que qualquer região apresente possibilidades de atuar com capacidade de reverter esta tendência que arrasta a Europa e reforça a estagnação que o Japão vem enfrentando desde o início dos anos 90.

Este quadro tem provocado mais confusão entre os analistas, pois se esperava que os efeitos da recessão iniciada entre 2001 e 2002 fossem mais rapidamente superados relativamente às consequências da curta recessão decorrente da crise asiática de 1997-98, já que se acreditava em um “pouso suave” da economia americana em 2001. Entretanto, o PIB dos EUA, depois de crescer 3,8% em 2000, ficou praticamente estagnado em 2001, atingindo nesse ano a taxa muito baixa de 0,3%. Entre esses dois anos a taxa de expansão do PIB do conjunto dos principais países avançados recuou bastante, de 3,8% em 2000 para apenas 0,6% em 2001, enquanto, em particular, a economia japonesa passou de 2,4% em 2000 para -0,3 em 2001 e a economia alemã, que havia crescido 2,9% em 2000, obteve uma expansão de apenas 0,6% em 2001 (FMI, 2002).

Este desempenho medíocre também pode ser constatado em uma perspectiva regional. Naquele mesmo lapso de tempo, a economia da União Européia viu sua taxa de crescimento mudar de 3,5% em 2000 para 1,6% em 2001, enquanto os novos países industrializados da Ásia (tigres asiáticos) enfrentaram forte recuo em seu crescimento, de 8,5% em 2000 para apenas 0,8% em 2001. Já os

chamados países em desenvolvimento do hemisfério ocidental, o Brasil incluído, viram a taxa de expansão de seu produto recuar de 4,0% em 2000 para somente 0,6% em 2001 (FMI, 2002).

Recentemente, em setembro de 2002, o FMI deu a conhecer suas projeções revisadas acerca da economia mundial para 2002 e 2003. As taxas de crescimento projetadas para 2002 e 2003 são mais otimistas relativamente àquelas verificadas em 2001. Entretanto, trata-se de projeções que têm estado permanentemente sujeitas a revisões. Assim é que, para 2002, o FMI projeta uma taxa de crescimento do produto mundial de 2,8%, enquanto avalia que esta mesma taxa deverá situar-se em 3,7% em 2003. Quanto aos países avançados, o crescimento previsto é de 1,7% em 2002 e 2,5% em 2003. No que concerne às 3 principais economias nacionais a previsão do FMI é a seguinte para 2002 e 2003, respectivamente: EUA, 2,2% e 2,6%; Japão, -0,5% e 1,1% e Alemanha, 0,5% e 2,0%. Em termos dos critérios adotados pelo FMI em suas projeções, as taxas mais expressivas para este ano e o próximo são indicadas para os novos países industrializados da Ásia, com 4,7% de crescimento em 2002 e 4,9% em 2003, e para os países em desenvolvimento da Ásia (China e Índia) com taxas de 6,1% em 2002 e 6,3% em 2003, os quais, evidentemente representam uma exceção. Para os países em desenvolvimento do hemisfério ocidental a previsão é de recuo de -0,6% em 2002 e expansão de 3,0% em 2003 (FMI, 2002).

Se os números referentes a 2002 gozam de maior confiabilidade, já que foram projetados após o transcurso de nove meses deste mesmo ano, revelando, como se viu, um crescimento pouco expressivo para a economia mundial, por outro lado, dificilmente se pode atribuir um grau elevado de confiabilidade às projeções realizadas pelo FMI quanto ao ano de 2003. A enorme volatilidade da economia mundial no momento presente não autoriza conclusões muito seguras quanto aos rumos

da mesma no curto prazo. Basta que levemos em conta outros dados revelados recentemente pela Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) a respeito dos investimentos diretos. Anuncia aquela instituição que os investimentos externos diretos (IED) recuarão 27% em 2002 relativamente a 2001, perfazendo a soma de US\$ 534 bilhões. De 25 países considerados desenvolvidos, EUA e Reino Unido serão os mais afetados, enquanto na Ásia a retração será de 12%. A China, com US\$ 50 bilhões, uma exceção neste quadro, deverá ultrapassar os EUA como maior receptor de IED em 2001, mas, por outro lado, sabe-se que a economia chinesa representa uma parcela ainda relativamente pequena no conjunto da economia internacional, portanto, com possibilidades pequenas de contribuir para um crescimento mais vigoroso do PIB mundial (apud FOLHA DE SÃO PAULO, 2002).

Aqui é preciso destacar um elemento crucial que contribui para o agravamento da instabilidade e ao mesmo tempo desorganiza o mecanismo da regularidade própria do ciclo econômico tradicional. O *boom* conhecido pela economia americana nos anos 90 esteve apoiado em uma bolha financeiro-especulativa de grande envergadura, a qual, por sua vez, é a mais cabal expressão do esgotamento do padrão de acumulação da era dourada em face da cristalização da superprodução e supercapacidade. Dessa maneira, os encadeamentos da acumulação foram reconfigurados de tal forma a transitarem com elevada importância pela esfera financeira. A demanda de investimento das empresas e as despesas de consumo das famílias foram multiplicadas mediante um processo de exacerbação da “autonomia” do capital-dinheiro.

Aquela bolha, na verdade, representa uma combinação das condições que permitiram um crescimento da produtividade da economia americana com inovações introduzidas na esfera financeira, em particular no mercado acionário. Como vimos ante-

O boom conhecido pela economia americana nos anos 90 esteve apoiado em uma bolha financeiro-especulativa de grande envergadura, a qual, por sua vez, é a mais cabal expressão do esgotamento do padrão de acumulação da era dourada em face da cristalização da superprodução e supercapacidade

riormente, em face das iniciativas voltadas para a recuperação do atraso tecnológico relativo dos EUA frente ao Japão e à Alemanha, medidas decisivas no plano monetário foram adotadas pelo governo americano visando a desvalorização do dólar. Uma vez que de fato a reestruturação econômica americana tornou-se possível, estabeleceu-se uma articulação entre o crescimento da produtividade e a estruturação da bolha financeira. O anúncio dos primeiros resultados macroeconômicos que expressavam a ampliação da produtividade foi utilizado para apoiar os movimentos altistas, permitindo, por conseguinte, a formação, ao redor de Wall Street e da Nasdaq, de determinadas práticas produtivo-financeiras que passaram a ser conhecidas pelo termo “nova economia” (CHESNAIS, 2001).

Aspectos relevantes foram consolidados como elementos intrínsecos dessa nova arquitetura financeira. Um deles, denominado por Chesnais de “efeito mercado acionário”, apresenta dois componentes, a saber, um efeito-renda, que financia o consumo a partir de dividendos e juros, e um efeito “posse de patrimônio”, que viabiliza a realização de despesas ancoradas em antecipações de ganhos financeiros futuros.

Mas, o que diferencia esse mercado financeiro dos tradicionais é a instituição da liquidez absoluta como objetivo exclusivo dos investidores. Estes, ao não se contentarem em receber apenas dividendos, buscam a liquidez a mais ampla possível, para o que devem estar disponíveis mecanismos que permitam a viabilização de apropriação de excedentes bursáteis através de um leque bastante amplo de escolhas alternativas, possibilitando o encaminhamento das aplicações em caráter instantâneo para os mais diferentes espaços, já que neste contexto as economias nacionais estão muito mais interligadas, obedecendo a sua determinada hierarquia, a partir da praça financeira de Nova York. Daí a necessidade de mercados financeiros amplos que facilitem as transações em busca de revalorização de títulos e recomposição de portfólios. Esse quadro revela uma combinação original de mercados que facilite amplamente a especulação e as “retiradas” estratégicas (CHESNAIS, 2001).

A capitalização dos ativos presentes nas bolsas americanas cresceu meteoricamente entre 1994 e

2000. Em Wall Street, o valor das ações, que somava US\$ 4,5 trilhões em 1994, passou para US\$ 12,0 trilhões no início de 2000. Enquanto isso, a Nasdaq experimentava uma expansão do valor de seu ativos negociados de US\$ 1 trilhão em 1994 para US\$ 5,0 trilhões no início de 2000 (CHESNAIS, 2001).

Foi possível então, nos EUA, a formação de um ambiente ao mesmo tempo favorável e temerário ao crescimento econômico durante parte dos anos 90. Trata-se de uma combinação, a partir das inovações financeiras acima discutidas e do papel hegemônico americano, que reúne a atuação das bolsas, a efetivação de uma taxa de poupança interna negativa, com alto endividamento familiar e empresarial, e um déficit em conta corrente financiado em grande parte por investimentos diretos externos orientados não para a produção, mas para aplicações financeiras internas. Este último e importante aspecto representa uma inédita forma de endividamento externo contraído pelos EUA, através de seus setores privados, originados de capitais externos em busca das vantagens oferecidas pela bolha. Aliás, reside aqui um dos aspectos da estrutura financeira internacional que provoca os abalos recorrentes sobre as economias subdesenvolvidas, pois a alocação de fluxos financeiros para o mercado americano, por acontecer de forma muito volátil, coloca aquelas economias numa situação de extrema vulnerabilidade.

Entretanto, o caráter extremamente fictício desse padrão de expansão resultou em acentuadas desproporções setoriais. Afinal, depois de cerca de oito anos de crescimento contínuo, o superinvestimento tornou-se o traço dominante da economia americana. A maioria das empresas orientou grandes volumes de capitais para a renovação de maquinaria e equipamentos e para a reestruturação de processos de trabalho. Por consta disso, as empresas americanas contraíram elevadíssimas dívidas com inversões, compras e formação de estoques excessivos.

A relação investimento/PIB chegou a atingir, em termos médios, 18% entre 1995 e 2000, enquanto no período 1960-65 essa relação havia se situado no patamar de 12%. Todavia, o padrão cíclico que confere a conhecida irracionalidade à economia capitalista colocou na ordem do dia a cristalização de

um quadro de superprodução. Ao se aproximar o ano 2000 a rentabilidade das empresas começou a apresentar sinais de exaustão, resultado que foi logo transferido para o mercado acionário, fazendo encolher rapidamente a bolha financeira inflada durante os anos 90. Em pouco tempo os índices das bolsas começaram a cair e a levar de roldão o patrimônio fictício até então constituído. Para que se tenha uma idéia da extensão desta retração basta que se veja a trajetória do índice Nasdaq. Este, que ultrapassara o patamar dos 5.000 pontos em março de 2000, caiu abruptamente abaixo dos 2.550 pontos no final de novembro daquele mesmo ano. Hoje, como se sabe, este índice se situa no patamar dos 1.500 pontos (FINANCIAL TIMES, 2002).

As dificuldades de reativação da economia interna dos EUA, em meio a este ambiente de superprodução, é motivo de sérias preocupações para as demais economias, independentemente de seu grau de desenvolvimento. Isto porque, não sendo imediatamente possível alcançar a reativação por meio do consumo e investimento internos, considerando a elevada capacidade ociosa interna, as atenções americanas se voltam para as exportações, as quais se comportaram como uma variável de menor importância durante os anos 90. Diante dessa nova situação, a política do dólar forte e do financiamento apoiado em capitais externos pode sofrer uma reversão para facilitar a implantação de um *drive* exportador que amenize a retração interna. Dessa forma, o dólar deverá passar por um movimento de desvalorização frente às moedas de seus principais concorrentes. Equivaleria, evidentemente, a uma desvalorização competitiva que pode introduzir maior instabilidade à economia mundial. Ao mesmo tempo, essa iniciativa tem fortes caracteres contracionistas em virtude da redução das importações americanas, às quais se atavam, pelo menos residualmente, as atividades internas de um número relativamente grande de economias, espalhados por todo o planeta.

As dificuldades de reativação da economia interna dos EUA, em meio a este ambiente de superprodução, é motivo de sérias preocupações para as demais economias, independentemente de seu grau de desenvolvimento

CONCLUSÕES

As enormes dificuldades apresentadas pelo capitalismo neste início de século e suas conseqüências deletérias para conjunto da humanidade, têm sido acompanhadas por impasses e análises insuficientes no campo teórico-conceitual relativamente à necessidade de elaboração de uma caracterização mais consistente desse fenômeno.

De modo que, em contraposição ao discurso *mainstream*, tem-se a percepção que a crise contemporânea acontece em meio a um quadro onde as leis de movimento do capital atuam agora em meio a um ambiente errático que tenderia a neutralizar aquela regularidade que fundamentava o ciclo econômico clássico.

Mesmo assim, dificilmente seria negado que, se a globalização corresponde a uma *lei* estrutural do capitalismo, refletindo a ação das medidas empregadas para atacar a queda da taxa de lucro, o atual processo de transformação se inscreve naquela lógica histórica particular de contratendência. Dessa forma, o movimento amplo de desvalorização de ativos e da força de trabalho, ainda em progressão, espelha as enormes dificuldades que o capitalismo, na atualidade, encontra para assentar um patamar de lançamento de uma nova onda longa de desenvolvimento da acumulação.

A recessão que despontou entre 2000 e 2002 tem um caráter global porque apresenta elementos de sincronia que atuam como freios à retomada mais consistente dos níveis de atividade nas várias regiões do planeta. Os EUA, após lograrem reforçar sua hegemonia em bases político-militares depois da derrocada da União Soviética, insistirão em exportar sua crise de sobreinvestimento, ao tempo que a Europa procura superar suas contradições, o Japão se depara com uma depressão estrutural e a periferia permanece sujeita a vulnerabilidades catastróficas.

Entretanto, no curto prazo, parece duvidoso que a fragilidade dos países atrasados e seus colapsos recém-eclodidos, como é o caso da Argentina e da

Indonésia, possa afetar decisivamente os países centrais, como aconteceu, em particular, na segunda metade dos anos 90. Destarte, de acordo com a opinião de Katz, uma generalização para a economia mundial dos efeitos de bancarrotas em países periféricos dependeria de três aspectos, não visualizados ainda nos países centrais, a saber, um colapso descontrolado das bolsas de valores, a impossibilidade de ajuda e apoio estatais a empresas e bancos falidos e o desaparecimento de qualquer coordenação monetária efetiva por parte das grandes potências (KATZ, 2002).

De fato, embora a economia mundial apresente elementos profundos de estagnação e turbulência, a impulsão para a abertura de uma avalanche devastadora está presente de forma potencial, mas, ao mesmo tempo, não há ainda sinais claros que possa eclodir no curto prazo. Mesmo assim, do quadro recessivo global decorrem possibilidades de agravamento, enfraquecimento ou explosão. Por conseguinte, retomando o conceito de onda longa, ver-se-á que qualquer uma destas três possibilidades não depende apenas das contradições econômicas, mas também dos chamados elementos históricos de “grande envergadura”, entre os quais os de caráter político e militar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALANCO, Paulo. As transformações do capitalismo: formulações teóricas para a composição de uma dialética da globalização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999, Porto Alegre. *Anais...*, Porto Alegre, 1999. 1 CD-ROM
- BRENNER, Robert. The economics of global turbulence: a special report on the world economy, 1950-98. *New Left Review*, London, n. 229, May/June, 1998.
- CHESNAIS, François. “Nova economia”: uma conjuntura específica da potência hegemônica no contexto da mundialização do capital”. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 9, p. 53-85, dez. 2001.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- FINANCIAL TIMES. *World indices*. Disponível em: < www.ft.com >. Acesso em outubro de 2002.
- FMI. *World economic outlook*. Disponível em: < www.imf.org >. Acesso em: setembro. 2002.
- KATZ, Claudio. Una recesión global entre guerras y rebeliones. In: VII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7.; II COLÓQUIO LATINO-AMERICANO DE ECONOMISTAS POLÍTICOS, 2., 2002. *Anais...* Curitiba, 2002. 1 CD-ROM.
- KATZ, Claudio. *La teoría de la crisis en el nuevo debate Brenner*. Buenos Aires, 2001. Disponível em: < http://www.eltabloid.com/ claudiokatz/ >.
- _____. Ernest Mandel e a teoria das ondas longas. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 74-103, dez. 2000.
- McNALLY, David. Turbulence in the world economy. *Monthly Review*, New York, v. 51, n. 2, June 1999.
- MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARX, Karl. *O capital – crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, (Os Economistas), vols. I – V, 1985-86.
- MILLER, Jim. *Must the profit rate really fall? – a defense of Marx against Paul Sweezy*. Disponível em: <http://www.etext.org/ Politics/Progressive.Sociologists/authors >. Acesso em: abril 1995.
- MOSELEY, Fred. A teoria econômica de Marx: verdadeira ou falsa? Uma resposta marxista à análise de Blaug. *Revista ANPEC*. Brasília, n. 4, fev. 1998.
- SINGER, Paul. Um histórico da globalização. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, v. 1, n. 1, 1997.
- SWEETZY, Paul. More (or less) on globalization. *Monthly Review*, New York, v.49, n. 4, September 1997.
- UNCTAD prevê queda de 27% nos investimentos diretos mundiais. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 25 out. 2002. Caderno Dinheiro, p. B 3.
- VERGOPOULOS, Kostas. O ciclo da mundialização. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 49-79, jun. 2002.

Essência x Aparência: o fenômeno da globalização¹

Laumar Neves de Souza*

Resumo

Este trabalho procura desmistificar e/ou desfetichizar o fenômeno da globalização, ou seja, busca apresentar alguns dos seus aspectos negativos, já que, comumente, só vêm a público os aspectos que interessam aos seus maiores beneficiários. Para tanto, tomou-se como ponto de partida e inspiração a noção de contrapor os elementos que dizem respeito ao plano da sua aparência àqueles que fazem parte da sua essência, tal como proposto por Marx para o desvendamento de outras questões. Nesse sentido, este trabalho também se presta a, digamos assim, revalidar algumas das proposições desse autor sobre o modo de funcionamento do sistema capitalista de produção, o qual, conquanto tenha se modificado substancialmente nos últimos tempos, insiste em apresentar, no fundamental, muitas das características identificadas por ele já no século XIX.

Palavras-chave: capitalismo, globalização, reestruturação produtiva, políticas neoliberais, comércio mundial.

Abstract

This paper tries to demystify the globalization phenomenon so that it is no longer seen as a fetish. Bearing this in mind, it tries to present some of its negative features, since generally only the ones that are of great interest to its beneficiaries become public. Therefore, as a starting point the idea was to compare the ones related to its appearance with the ones that are part of its essence, as Marx proposed for disclosing other issues. In this sense, this work is also suitable for revalidating some of the author's propositions on the operation of the capitalist system of production. Although it has undergone substantial changes, basically it still presents many of the characteristics that were identified in the nineteenth century.

Key-words: capitalism, globalization, productive restructuring, neoliberal policies, international commerce.

Há hoje dentro das ciências sociais um intenso debate acerca da validade de se recorrer aos pensadores clássicos, especialmente àqueles que são tidos como os pais de determinadas áreas do conhecimento, para se compreender o mundo contemporâneo. Os defensores dessa linha de pensamento chegam mesmo a afirmar que “uma ciência hesitante quanto a esquecer seus fundadores é uma ciência perdida²”. Na verdade, toda essa discussão, estabelecida para desqualificar as teses de tais pensadores, resulta de um par de convic-

ções: 1) que no campo das ciências naturais esse tipo de reverência é completamente inadequado, haja vista o seu caráter puramente empírico e 2) que ciência social e ciência natural são, no fundo, a mesma coisa.

As contestações às teses dos pensadores clássicos balizam-se, freqüentemente, na argumentação de que as suas obras são construções teóricas voltadas para esclarecer uma determinada realidade que é totalmente estranha à observada no mundo contemporâneo. Sua importância estaria confinada, em alguns raros e excepcionais casos, a luminares determinadas questões pontuais que, de certa maneira, ainda insistem em guardar relação com as que foram enfrentadas no passado.

Desse modo, quase nunca lhes negam a “aposentadoria” e, por conseguinte, o ostracismo. Nes-

¹ Agradeço os comentários e sugestões de Marcelo Santana, pesquisador da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), e ao mesmo tempo chamo atenção para o fato de que os erros e omissões que, porventura, existam são de minha inteira responsabilidade.

* Doutorando em Ciências Sociais pela FFCH/UFBA e bolsista FAPES. laumar@sei.ba.gov.br.

² Whitehead Apud Alexander (1999, p. 25).

se esquema, suas teorias ostentam, tão-somente, o digno título de documentos históricos, que devem, obrigatoriamente, estar presentes em qualquer estante de uma boa biblioteca, sendo, contudo, sua consulta perfeita e naturalmente dispensável.

Muito embora esse ponto de vista tenha ganhado espaço no meio acadêmico nos últimos tempos, as idéias aqui defendidas se inscrevem numa perspectiva diametralmente a essa, pelo menos por duas razões³. A primeira diz respeito ao fato de que simplesmente – recorrendo à sabedoria popular – não dá para juntar alhos com bugalhos. A forma de construção do conhecimento dentro das ciências naturais é completamente distinta da esboçada pelas ciências sociais e seus objetos de estudos possuem características que não guardam a menor correlação entre si. A segunda é que muitas das idéias de Marx que serão exploradas aqui encontram-se, conquanto tenham sido formuladas no século XIX, em perfeita sintonia com a realidade dos dias atuais, fato esse que lhes confere uma vitalidade teórica singular.

Partindo disso, procurar-se-á compreender alguns aspectos do funcionamento da economia no mundo contemporâneo, precisamente aqueles decorrentes do fenômeno da globalização a partir da perspectiva teórica proposta por Marx de contrapor sempre os elementos que conformam a aparência dos fenômenos àqueles pertencentes ao plano da sua essência. Essa é a idéia central que norteia e serve de inspiração para a elaboração deste trabalho. Nesse sentido, ele se ocupará em apontar algumas passagens da sua obra em que ele parece “profetizar” a ocorrência dos acontecimentos que marcam o nosso tempo. Ao se agir assim, tem-se o objetivo de vislumbrar, em alguma medida, a riqueza teórica de suas argumentações, ao mesmo tempo que busca-se comprovar a indispensabilidade da sua leitura para se ter uma melhor compreensão do sistema capitalista no seu atual estágio de desenvolvimento.

Antes que se pergunte o porquê da sua construção, é importante ressaltar que uma iniciativa com esse propósito é por demais pertinente, haja vista que apesar da globalização se apresentar como

algo intrínseco ao funcionamento do próprio sistema capitalista na atualidade, nem por isso deve-se deixar de questioná-la; enquadrando-a na sua real dimensão histórico-concreta. Sem esse procedimento, o que resta é aceitá-la acriticamente, adaptando-se e moldando-se a ela⁴.

Em virtude do fato de que o tratamento do fenômeno da globalização será aqui encaminhado a partir da perspectiva que busca confrontar os elementos que compõem a essência da globalização com aqueles que situam-se no plano da sua aparência, torna-se crucial conceituar o que venha a ser esta última. Existem duas possibilidades de definição para esse termo. Tal como definido por Geras (1977, p. 267), uma primeira corresponde a

“formas de manifestação sob as quais as relações sociais se apresentam que não são nem mistificadoras nem falsas em si mesmas, na medida em que correspondem a uma realidade objetiva; só são mistificadas a partir do momento em que são consideradas como produtos da natureza ou das intenções subjetivas dos homens”.

Uma segunda relaciona-se a “formas de manifestações que são simplesmente falsas, ilusões no pleno sentido do termo, que não correspondem a nenhuma realidade objetiva”.

Partindo-se dessa diferenciação, torna-se evidente que é a primeira definição do termo aparência que será utilizada por nós para compreendemos, ou melhor, visualizarmos a essência do fenômeno da globalização. Não se poderia agir de modo diferente, haja vista que a percepção do referido fenômeno se enquadra perfeitamente em tal definição. Ou seja, trata-se de um fenômeno real e concreto, que atinge, indiscriminadamente, o cotidiano de todos os indivíduos. A ele são atribuídos poderes especiais. Quase tudo que acontece na vida moderna sofre a sua influência. Até mesmo aqueles que desconhecem suas principais características são categóricos ao lhe atribuir a responsabilidade pela ocorrência dos mais variados fatos de suas vidas e da dos ou-

³ Alexander (ibid., pp. 36-37) elenca um conjunto de razões que se prestam a rejeitar essa simbiose entre ciência social e ciência natural.

⁴ De acordo com Mészáros (apud Antunes, 2000, p. 25) “não se pode pensar em outro sistema de controle maior e mais inexorável – e, nesse sentido, ‘totalitário’ – do que o sistema de capital globalmente dominante”, que impõe “seu critério de viabilidade em tudo, desde as menores unidades de seu ‘microcosmo’ até as maiores empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais até os mais complexos processos de tomada de decisão no âmbito dos monopólios industriais, favorecendo sempre os mais fortes contra os mais fracos”.

tros, estando nas suas “mãos” o destino de países, empresas e trabalhadores. O mais curioso nessa história toda é que ela é capaz de fazer tudo isso na mais absoluta discrição. Nesse sentido, ela se assemelha à chamada mão-invisível de Adam Smith, que a tudo regula mas ninguém a percebe.

Já que o propósito é esse, a discussão que será desenvolvida aqui se encaminhará em uma direção completamente distinta daquela recorrentemente adotada pelo *mainstream*. Este, no mais das vezes, considera a globalização como algo não apenas inevitável, mas também desejável, posto que se apresenta como derivada do próprio desenvolvimento das forças produtivas no estágio em que se encontra o capitalismo. Seus integrantes, ao agirem assim, se comportam exatamente como os economistas vulgares, ou seja, contentam-se apenas “com as aparências, para negar a lei dos fenômenos”.

O intento que se busca alcançar aqui é revelar alguns elementos que compõem o outro lado da história, aquela que não é contada em relação à globalização pelos porta-vozes da burguesia. Essa é pois uma postura percebida de longa data. Como afirmava o próprio Marx em relação aos economistas clássicos – que se colocavam do ponto de vista da burguesia e procuravam explicar os fenômenos econômicos, as relações sociais – eles “caem mais ou menos nas inconseqüências, meias-verdades e contradições sem solução.” (Marx apud Geras, op. cit., pp. 259-260).

É impressionante, mas desde o surgimento do capitalismo seus ideólogos quase nunca hesitaram em dotar suas explicações sobre o comportamento das sociedade capitalista, sejam elas pertinentes aos aspectos sociais, econômicos e políticos, de um certo sentido de naturalização. Há um sem-número de exemplos que comprovam essa afirmação. No campo da economia, por exemplo, os chamados economistas clássicos nunca se furtaram de recorrer a esse expediente. Muito pelo contrário, o usaram exaustivamente. Procuravam fundamentar suas proposições sempre na noção de “ordem natural”, a qual conduzia ao entendimento

“que o funcionamento da sociedade é regulado por leis semelhantes às que regulam a natureza; e a mais geral entre elas, do ponto de vista econômico, é aquela que define que o indivíduo na busca do seu interesse particular e egoísta, que se constitui num direito natural, acaba, objetivamente, por contribuir para o bem comum. O elemento que guia todo esse processo e o transforma em uma lei objetiva, independente da vontade dos homens, é a concorrência, a chamada ‘mão invisível’”⁵ (Filgueiras, 1996, p. 2).

Por trás da globalização, fenômeno esse “surgido de forma tão natural”, há agentes com interesses perfeitamente definidos e identificados.

É preciso refutar a visão que considera o caminho da globalização o único possível. Isso não significa, obviamente, a adoção de uma percepção equivocada, que implicaria, do ponto de vista dos países, especialmente daqueles mais fragilizados economicamente, a total e completa rejeição ao comércio internacional. Todos sabem que nenhuma economia no mundo é auto-suficiente e que, portanto, todas elas em maior ou menor medida têm que estabelecer relações comerciais entre si.

Longe desse entendimento, o que se defende aqui é, apenas, que a globalização não seja, para tais economias, um fim em si mesmo. Certamente, existem outros mecanismos menos traumáticos que permitiriam a inserção, particularmente, das economias pertencentes à periferia do sistema capitalista no circuito tanto do comércio mundial quanto do mercado financeiro internacional. É só realizar a aferição de quem ganha e quem perde com a globalização para se constatar que algo de errado existe, pois a balança só pende para um lado, no caso o dos países de economia avançada⁶. Isso, decerto, nos levaria à conclusão que – ao contrário do que querem fazer crer seus defensores, não estranhamente os que mais se beneficiam – por trás da globalização, fenômeno esse “surgido

⁵ Muitos foram os autores, além de Marx, que se posicionaram contrariamente a essa noção de ordem natural. Um crítico contundente dos economistas clássicos foi Émile Durkheim. Em *As Regras do Método Sociológico*, ele pontua que a famosa lei da oferta e da procura, expressão maior de tal noção, “nunca foi indutivamente estabelecida como expressão de uma realidade econômica. Nunca nenhuma experiência, nenhuma comparação metódica, foi instituída para se estabelecer que, efetivamente, é segundo esta lei que se processam as relações econômicas” (Durkheim, 1971, p. 23).

⁶ A bem da verdade, é preciso reconhecer que esse tipo de relacionamento entre os países, onde uns perdem e outros ganham, sempre se fez presente na história do capitalismo. Não obstante, o que se observa a partir do período em que passa a vigorar o fenômeno da globalização é um acirramento dessas perdas e ganhos.

de forma tão natural”, há agentes com interesses perfeitamente definidos e identificados.

Esse ponto de vista, dia após dia, ganha cada vez mais adeptos. Em verdade, o mundo parece estar mais atento aos efeitos da globalização. A ocorrência de alguns eventos, são provas inconteste da insatisfação suscitada por ela. Talvez o mais expressivo, tendo em vista que marca o início de uma luta em escala mundial contra os seus efeitos, tenha sido “A Batalha de Seattle”.

Feitas essas considerações, cabe apontar quem seriam esses agentes que tentam impor ao mundo as suas prerrogativas, sem que isso transpareça algo compulsório, mas ao invés disso um processo extremamente harmonioso, onde só existam ganhos para quem nele está envolvido. De uma forma geral pode-se identificar três sujeitos como os seus principais responsáveis. São eles: as grandes corporações transnacionais, de natureza produtiva e financeira; as instituições multilaterais (FMI, Banco Mundial e BID); e os governos dos países mais importantes do mundo (EUA, Japão e Alemanha).

O impressionante naqueles que defendem o ideário da globalização, e isso não se pode negar, é que aparentemente suas teses são irrefutáveis. Quem é capaz de se colocar contra um posicionamento que **“visa melhorar a vida de todos”**? Esse é, pois, o caso, quando se recupera o pensamento dos economistas clássicos acerca da questão do comércio entre os países. A argumentação apresentada é que o comércio internacional permite aos países uma especialização em atividades em que é mais apto, ou seja, naquilo que fazem melhor. Destarte, cada país tomado individualmente pode dispor de uma variedade muito maior de bens a um custo reduzido. Traduzindo isso para a linguagem dos nossos dias, cada país deve se especializar nas atividades em que é mais competitivo. No papel, esse é mesmo o melhor dos mundos.

Todavia, as coisas não se dão exatamente dentro desse panorama de harmonia. O que se constata é o acirramento das disputas comerciais entre os países. É “natural” que quem é mais competitivo propale para o mundo a necessidade da intensifi-

cação do comércio internacional. E se o país é competitivo em quase tudo que produz então há uma tendência a que ele radicalize tal discurso.

Esse é o comportamento dos EUA. Seu governo defende de forma intransigente que os países devem se entregar, diríamos, de “corpo e alma” ao comércio internacional, eliminando toda e qualquer barreira que impeça e/ou dificulte o livre trânsito das mercadorias entre os países. É verdadeiramente muito cômodo adotar essa postura quando se dispõe de um elevado grau de competitividade na maioria dos produtos que se produz. Mas, paradoxalmente, os EUA apresentam um comportamento totalmente oposto a esse quando as trocas comerciais entre

ele e os outros países envolvem produtos em que seu nível de competitividade é reduzido⁷. Percebe-se assim um posicionamento contraditório da sua parte. Ou, em outras palavras, uma completa dissociação entre o seu discurso no plano da retórica e as suas ações encampadas no campo prático. Isso significa a defesa do comércio internacional quando este lhe é favorável e a sua negação quando na situação oposta.

Como já levemente mencionado, não é de hoje que os ideólogos do capitalismo se esforçam por criarem teorias que justifiquem a intensificação das trocas comerciais entre os países. A esse respeito é elucidativa a compreensão de Marx e Engels sobre o comportamento da classe dominante para fazer prevalecer os seus valores e as suas prerrogativas. Segundo eles,

“os pensamentos dominantes são apenas a expressão ideal das relações materiais dominantes concebidas sob a forma de idéias e, portanto, a expressão das relações que fazem de um classe a classe dominante; dizendo de outro modo, são as idéias do seu domínio cada nova classe no poder é obrigada... a representar o seu interesse como sendo o interesse comum a todos os membros da sociedade ou, exprimindo a coisa no plano das idéias, a dar aos seus pensamentos a forma da universalidade, a representá-los como sendo os únicos razoáveis, os únicos verdadeiramente válidos” (Marx; Engels, 1976, p. 57).

⁷ Vide, por exemplo, a disputa comercial, recentemente, travada com o Brasil na questão do aço. A impressão que dá é que os EUA parecem acreditar que o livre comércio é a melhor coisa do mundo, desde que não, paradoxalmente, venha acompanhado de importações.

Partindo dessa perspectiva é que condicionado por circunstâncias históricas favoráveis se desenvolve todo um esforço de construção teórica com vistas a justificar as trocas comerciais entre os países. A primeira experiência que se tem nesse sentido é levada a cabo pelos chamados mercantilistas, os quais começam a construir os alicerces, mesmo que de forma bem rudimentar, de uma nova ciência, a economia. Isso só foi possível porque eles presenciaram condições históricas bastante específicas, marcadas pelo desfacelamento da sociedade medieval e pelo surgimento do capitalismo.

Esse movimento foi decorrente, entre outras coisas, da elevação da produtividade na agricultura – o que possibilitou um excedente de alimentos e de mão-de-obra para os mercados locais e estrangeiros –, bem como da utilização de forma mais racional da energia e dos transportes, fato esse que tornou possível e lucrativa tanto a concentração de indústrias nas cidades quanto a produção em larga escala e a comercialização dos produtos em mercados maiores e mais distantes. Desse modo, esse processo de trocas comerciais tem lugar a partir de condições históricas perfeitamente delimitadas e identificadas.

A insistência nessa naturalização da sociedade capitalista, e de modo especial das trocas comerciais que ela encerra, nascidas que são das suas próprias entranhas, ganha ainda mais força e respaldo nos séculos XVIII e XIX com os economistas clássicos. Estes, de igual modo, na ânsia desmedida de justificar o sistema capitalista, não incorporaram nas suas análises os condicionantes históricos que definiam a consolidação do capitalismo. A leitura do capitalismo que faziam, àquela altura, ou não levava em consideração, ou relegava a segundo plano os elementos históricos fundamentais sem os quais torna-se extremamente complicado compreendê-lo. Destarte, omitiam-se fatos cruciais como a elevação fantástica da produção de bens manufaturados, como também a redução dos custos de produção, os quais permitiram a obtenção de lucros expressivos. Não foram outras as razões que possibilitaram a ampliação do comércio mundial.

Suas interpretações, como já brevemente mencionado anteriormente, ao invés desses elementos, baseavam-se na crença que os homens eram es-

sencialmente egoístas, frios, calculistas, indolentes e, de um modo geral, independentes da sociedade a que pertenciam. Afirmavam que o mercado, como uma espécie de mão-invisível, canalizaria as motivações egoístas e interesseiras dos homens para atividades mutuamente complementares que promoveriam de forma harmoniosa o bem-estar de toda a sociedade (Hunt; Sherman, 1978, p. 61). Vê-se aí, mais uma vez, que toda a lógica do raciocínio é sempre embasada em elementos completamente dissociados das questões históricas específicas daquela época.

Dando um salto no tempo, verifica-se que na atualidade, de igual modo ao que acontecia no passado, persiste a tendência de focar esse processo de trocas comerciais entre os países, a chamada globalização dos nossos dias, como um fenômeno natural, como se por trás dele não houvessem interesses concretos, uns dominando sobre os outros. Ademais, como de praxe, a sua assimilação e percepção por parte dos indivíduos não é realizada levando-se em conta os elementos históricos que o condicionam.

É bem verdade que a globalização, dada a maior complexidade do sistema capitalista na atualidade, possui características que são próprias do mundo contemporâneo. A sua interpretação, portanto, não deve ser feita tomando como base apenas os elementos que estão na sua superficialidade, mais precisamente no plano das aparências. É preciso ir mais longe, conhecer o seu real significado, os elementos que lhe dão substância. Não compreendê-la única e simplesmente como um processo de aceleração da internacionalização das relações capitalistas.

Para tanto, faz-se necessário retroceder um pouco no tempo, mais precisamente para o final dos anos 60 e início dos 70, período no qual ocorreram profundas transformações no sistema capitalista, fato esse que implicou uma redefinição de sua lógica de acumulação. Nesse sentido, a globalização é um dos produtos resultantes da chamada crise do fordismo, instalada nesse período no capitalismo.

Depois de passar por um longo período de crescimento econômico, a chamada “idade de ouro” - a qual durou do final da Segunda Guerra Mundial até

o final da década de 60, período esse em que houve uma ampliação das forças produtivas jamais vista antes – o capitalismo passa a ter que conviver com alguns elementos que são os sinais evidentes do esgotamento dessa fase de expansão. De modo mais preciso, instala-se um processo recessivo que põe fim ao intenso processo de crescimento econômico anterior, e que se materializa, entre outras coisas, na contração dos níveis de investimento, no lento crescimento ou até mesmo queda da produtividade, na redução do crescimento da produtividade, na redução do ritmo da atividade econômica e, por conseguinte, na queda do nível de emprego.

Para fazer frente a essas adversidades, é que passou a ter lugar um conjunto de medidas que objetivavam retirar o capitalismo dessa situação de fragilidade. Naquele momento, tornava-se imperativo buscar alternativas capazes de reencaminhar novamente o sistema para o caminho do crescimento. A partir de então, verifica-se a ocorrência daquilo que convencionalmente se denominou de reestruturação produtiva. Esta, segundo Coutinho (1992), se caracterizava por um conjunto de transformações estruturais, levadas a cabo no âmbito da produção e do trabalho.

Em função da sua natureza, tais transformações permitiram a eliminação da crise, fazendo com que o sistema voltasse novamente a crescer, só que desta vez a taxas bem mais modestas do que as registradas nas duas décadas imediatamente anteriores. Em linhas gerais, ainda conforme Coutinho (ibid.), as mudanças introduzidas por essa reestruturação produtiva consistiram basicamente no seguinte: realização de grandes investimentos nos chamados setores de ponta (informática, química fina, novos materiais, biotecnologia e telecomunicações), modernização dos setores dinâmicos (automobilístico, máquinas e equipamentos e petroquímica), e reconversão e realocação dos setores tradicionais (siderurgia e têxtil). Além dessas, no âmbito do processo de trabalho, essa reestruturação provocou a implementação de novas tecnologias de base microeletrônica, introduziu novos padrões de ges-

tão/organização do trabalho, e trouxe uma nova configuração para a relação capital/trabalho.

Essas são as novas bases de operação do sistema capitalista. E aqui mais uma vez se percebe que há motivações históricas específicas que delinham os contornos das relações que se estabelecem no capitalismo contemporâneo. A reestruturação produtiva e a globalização, longe de se constituírem em fenômenos espontâneos, são engendradas através da participação direta e decisiva de atores econômicos com interesses bem definidos. Eles surgem, tão-somente, com o propósito de desarticular as bases materiais e sociais que haviam sustentado o elevado dinamismo e a relativa estabilidade do ciclo de crescimento econômico do pós-guerra, o qual perdura até o final dos anos 60 e início dos 70 (Sampaio Jr., 2000, p. 7).

Depois da ocorrência desses dois fenômenos o mundo mudou, e certamente para pior, pois longe de permitir a instalação de uma situação em que todos saiam ganhando, o que se tem visto em escala cada vez mais ampliada é o surgimento de assimetrias abissais entre as nações. Some-se a isso os incalculáveis prejuízos materiais e imateriais que eles têm causado à vida das pessoas.

Mas como conceber uma tal situação, se recorrentemente são alardeadas, quase que unicamente, as “vantagens” que esses fenômenos engendram? Não seria de se esperar que diante de um mundo globalizado as benesses do sistema capitalista chegassem a todos indiscriminadamente?

Pois é, no plano das aparências nem tudo que reluz é ouro. Por mais que se queira desmentir e/ou rejeitar os fatos, o certo é que o mundo tem se tornado, a um só tempo, por mais paradoxal que isso possa parecer, mais semelhante e mais desigual. Por mais que os defensores do *status quo* se empenhem em tentar mostrar que as distâncias entre países pobres e ricos têm se reduzido, que os primeiros têm tido acesso a novos padrões de consumo mais sofisticados, as estatísticas dos organismos internacionais mostram exatamente o contrário, ou seja, que tem havido uma brutal ampliação da dis-

A reestruturação produtiva e a globalização, longe de se constituírem em fenômenos espontâneos, são engendradas através da participação direta e decisiva de atores econômicos com interesses bem definidos

tância que separa os países de capitalismo avançado daqueles da periferia⁸.

Castigo ou não, nem mesmo os países que mais se favorecem com a ocorrência desses fenômenos conseguem se manter imunes aos seus efeitos deletérios. Perceba, por exemplo, que do ponto de vista do crescimento econômico, nos dias que correm, a tônica do capitalismo tem sido a estagnação ou crescimento diminuto, o que tem suscitado o aumento do desemprego em escala global.

Vale ressaltar que, em certa medida, os países pertencentes ao centro do sistema capitalista são obrigados, totalmente a contragosto, a provar do próprio “veneno” que impelem às economias menos desenvolvidas a tomar. Nesse sentido, eles também padecem de instabilidade e insegurança. O problema é que conseguem transferir muitos dos custos envolvidos nesse processo para os países da periferia do sistema. A esse respeito é pertinente observar o comportamento do mercado financeiro nesses tempos de economia global. Quando as crises financeiras estouram, por exemplo, nos EUA, quem paga a conta? Justamente aqueles países que não deveriam arcar com ela, precisamente as economias menos desenvolvidas.

Feitas as devidas ponderações e ressalvadas algumas limitações, sejam elas de natureza histórica, política e social, o fato é que muitos dos acontecimentos que se fazem presentes no capitalismo contemporâneo já haviam sido antecipados por Marx no século XIX. São inúmeras as passagens em que ele narra de forma extraordinária quais as etapas que se seguem no processo de desenvolvimento desse sistema. Não se precisa de grande esforço intelectual para reconhecer essa verdade.

Enveredemos por esse caminho e façamos um pequeno exercício para descobrir as “coincidências” entre aquilo que foi dito por Marx e o que se observa no capitalismo atualmente. Certamente, suas características mais marcantes, engendradas pelo fenômeno da globalização, são o acirramento da competição intercapitalista, a aceleração do desen-

volvimento das suas forças produtivas e o crescimento do volume e do valor da produção por trabalhador. Isso se enquadra perfeitamente nas interpretações de Marx sobre tal sistema. Acompanhe, nas suas próprias palavras, seus comentários em o Manifesto Comunista, sobre o comportamento da burguesia:

“A necessidade de mercados cada vez mais extensos para seus produtos impele a burguesia para todo o globo terrestre. Ela deve estabelecer-se em toda parte, instalar-se em toda parte, criar vínculos em toda parte” (Marx; Engels, 2001, p. 69).

Mais na frente ele afirma que

“através da exploração do mercado mundial, a burguesia deu um caráter cosmopolita à produção e ao consumo de todos os países. Para grande pesar dos reacionários, retirou debaixo dos pés da indústria o terreno nacional. As antigas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a ser destruídas a cada dia. São suplantadas por novas indústrias, cuja introdução se torna uma questão de vida ou morte para todas as nações civilizadas – indústrias que não mais empregam matérias-primas locais, mas matérias-primas provenientes das mais remotas regiões, e cujos produtos são consumidos não somente no próprio país, mas em todas as partes do mundo. Em lugar das velhas necessidades, satisfeitas pelo produto nacional, surgem necessidades novas, que para serem satisfeitas exigem os produtos das terras e dos climas mais distantes. Em lugar da antiga auto-suficiência e do antigo isolamento local e nacional, desenvolve-se em todas as direções um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações” (Marx; Engels, *ibid.*, pp. 69-70).

Por fim, considera que

“com o rápido aperfeiçoamento de todos os instrumentos de produção, com as comunicações imensamente facilitadas, a burguesia arrasta para a civilização todas as nações, até mesmo as mais bárbaras. Os baixos preços de suas mercadorias são a artilharia pesada com que derruba todas as muralhas chinesas, com que força à capitulação o mais obstinado ódio dos bárbaros aos estrangeiros. Obriga todas as nações, sob pena de extinção, a adotarem o modo de produção da burguesia; obriga-as a ingressarem no que ela chama de civilização, isto é, a se tornarem burguesas” (Marx; Engels, *ibid.*, p. 70).

Diante dessas colocações é impossível refutar o caráter profético da sua obra. Basta apenas se ter o mínimo de bom senso para reconhecer que o que se observa no capitalismo na contemporaneidade é, tão-somente, a radicalização em escala amplia-

⁸ Ao analisar a situação da América Latina, Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia informa que o crescimento econômico na década de 90 nessa região foi pouco mais da metade do ocorrido nos anos 50, 60 e 70. Ele chama atenção também para o fato de que nessa mesma década o percentual da população latino-americana abaixo da linha da pobreza aumentou, e o desemprego na região subiu três pontos percentuais.

da daquilo que já fora objeto de discussão exaustiva de Marx, que são as características constitutivas desse modo de produção. Há um enquadramento perfeito das suas argumentações e a realidade do capitalismo no estágio atual.

Atualizando as proposições de Marx, como já destacado anteriormente, a burguesia dos nossos dias é configurada justamente por aqueles atores, os principais sujeitos interessados na intensificação do fenômeno da globalização.

São eles que em nome do bom funcionamento do sistema capitalista fazem valer suas prerrogativas e os seus interesses. Desse modo, como negar a validade e essencialidade das observações de Marx para a compreensão do capitalismo nos dias de hoje? É bem verdade que o capitalismo assumiu novas feições, tornou-se mais complexo e intrincado. Não obstante, aquilo que possui de fundamental, que são suas tendências gerais de funcionamento, parecem continuar perfeitamente atuantes, tal como descrito por Marx.

Retornando ao tema da globalização, cabe ainda considerar que, na última década, muitas economias, no afã de alcançar o desenvolvimento econômico, adotaram políticas que visavam a intensificação das trocas comerciais e a abertura dos seus mercados financeiros. Esse foi, pois, o caso da economia brasileira. A partir dos anos 90, com a ascensão de Fernando Collor à Presidência da República, houve uma redefinição da forma de inserção do Brasil na economia internacional. Argumentava-se àquela altura que era chegada a hora do país reencontrar o caminho do crescimento, depois da chamada década perdida. No plano das aparências tudo parecia perfeito. Bastava apenas que algumas medidas fossem implementadas. Enfim era chegado um novo tempo, a hora do avanço e da modernidade. Todavia, o panorama que se sucedeu, passados cerca de quatro anos, guardava pouca correlação com o que fora prometido.

Essa falta de êxito, nesse primeiro momento, argumentavam os maiores interessados no processo

da globalização, era decorrente, basicamente, do fato de que as políticas de liberalização comercial e financeira não tinham sido usadas com a intensidade suficiente. Portanto, era preciso avançar mais nessa questão, adotando medidas que abrissem definitivamente nossa economia para o mundo. E assim foi feito, já a partir de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso toma posse na Presidência da República.

É bem verdade que o capitalismo assumiu novas feições, tornou-se mais complexo e intrincado. Não obstante, aquilo que possui de fundamental, que são suas tendências gerais de funcionamento, parecem continuar perfeitamente atuantes, tal como descrito por Marx

Desde então se tem insistido, a todo custo, em fazer valer as prerrogativas das políticas de natureza liberalizante, “recomendadas” pelos organismos internacionais, principalmente pelo FMI, um dos grandes interessados na globalização, posto que é o fiel escudeiro da bancada financeira internacional. Esse arsenal de políticas tem trazido altos custos sociais, os quais parecem ser ignorados. Diante disso, a persistência do atual modelo econômico fatalmente le-

vará ao agravamento do quadro de convulsão social em que já vive a sociedade brasileira.

Nesse ponto, cabe chamar atenção para o fato de que na América Latina, os países que se mostraram mais submissos das diretrizes impostas pelo *staff* do FMI já enfrentam essa triste realidade, sendo o exemplo mais contundente o da Argentina. Daí não se poder negar, como já destacado anteriormente, que o mundo esteja se tornando, a um só tempo, mais semelhante e assimétrico em face da ocorrência da globalização.

O impressionante é que, ao contrário do que pregam os condutores da política econômica brasileira, as políticas implementadas na área econômica só conduzem o país para o caminho da subserviência em relação ao capital financeiro internacional, aumentando, por conseguinte, seu grau de vulnerabilidade. Por mais que tais condutores se esforcem para querer encobrir, a situação econômica do Brasil é por demais delicada. Como bem lembrou Luiz Fernando Veríssimo (2002), a nossa “normalidade” é o enfrentamento de crises financeiras, estagnação econômica, desemprego e um clima social explosivo. Para o seu enfrentamento, paradoxal-

mente ou não, tem-se insistido na manutenção de uma política econômica que, mais do que subordinada aos interesses do capital financeiro internacional, poderá, no limite, e talvez este já esteja bem próximo, levar o país à insolvência.

O fato é que depois de abandonar o *slogan* “exportar é o que importa” e adotar um outro, “importar é o que importa”, a economia brasileira, como bem coloca Sampaio Jr. (op. cit., p. 7), aderiu completamente aos estilos de vida praticados nos países de capitalismo avançado. Contudo, esse movimento de adesão “exacerbou um dos mais perversos traços do subdesenvolvimento brasileiro: a extravagante discrepância entre o fausto que reina no mundo dos negócios e a precariedade das condições de vida da grande maioria da população”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante o exposto, pode-se concluir, com absoluta certeza, que a globalização não se constitui em um fenômeno natural, como querem fazer crer seus maiores interessados. Ela está longe de se configurar como um processo que só traz benefícios. Seus problemas são visíveis, os antagonismos que engendra são de difícil solução. No plano econômico, o maior problema que acarreta é a impossibilidade de harmonizar o caráter predatório da concorrência com a capacidade dos Estados nacionais, sobretudo os menos desenvolvidos, de preservarem a integridade de seus sistemas produtivos. Já no plano político tem implicado o acirramento das rivalidades entre tais Estados nas disputas que se estabelecem pelo monopólio das novas tecnologias, pelo acesso às matérias-primas estratégicas e pelo controle dos mercados mundiais.

A percepção desse estado de coisas só é possível a partir do momento em que se adota a estratégia de contrapor os elementos que conformam a aparência dos fenômenos àqueles que compõem a sua essência, tal como proposto por Marx. Além disso, o que se viu, ao longo deste trabalho, foi que as colocações desse autor sobre o modo de funcio-

namento do capitalismo, conquanto tal sistema apresente na atualidade novas facetas, encontram-se perfeitamente válidas. Nesse sentido, a leitura de Marx assume o caráter de condição necessária, porém não suficiente, para se compreender muitas das particularidades do capitalismo no seu presente estágio de desenvolvimento⁹.

Por último, refletindo sobre os elementos que estão no plano da aparência da globalização, cabe considerar uma questão extremamente importante que está, quase sempre, alheia ao debate, qual seja, que esse fenômeno sugere um padrão de consumo absolutamente impossível de ser implantado em escala global, dada a limitação dos recursos econômicos existentes. Em outras palavras, muito embora seus defensores argumentem que a globalização leva indiscriminadamente a prosperidade e a modernidade a todos os cantos do mundo, existem áreas onde seus sinais nunca se fizeram presentes e pelo andar da carruagem nunca se farão sentir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXANDER, Jeffrey C. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (Org.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Unesp, 1999.
- ANTUNES, Ricardo. Os sentidos do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.
- COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Economia e Sociedade*. São Paulo: n. 1, 1992.
- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Nacional, 1971.
- FILGUEIRAS, L. *O objeto de estudo de Marx*, 1996. mimeo.
- GERAS, N. Essência e aparência: aspectos da análise da aercadoria. In: COHN, G. *Sociologia: para ler os clássicos*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.
- ⁹ Como bem lembra Vazquez (1998), a crítica feita por Marx e Engels, no Manifesto Comunista, aos males sociais do capitalismo permanece sendo uma necessidade imperativa, já que persiste a natureza exploradora do sistema econômico-social que os engendra.

HUNT, E; SHERMAN, H. *História do pensamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1977.

MARX, K. *O capital*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971. v.1, liv. 1

_____. ENGELS, F. *O manifesto do Partido Comunista*. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2001,

_____. *A ideologia alemã*. 3. ed. Portugal: Presença; Brasil: Martins Fontes, 1976. v.1.

SAMPAIO JR., Plínio. Os desafios da luta de classes na economia globalizada. *Diplô Brasil*: caderno de debates do Le Monde Diplomatique edição brasileira, 2000.

STIGLITZ, Joseph. Stiglitz volta a atacar o Consenso de Washington. *O Estado de São Paulo*. 13 set. 2002.

VASQUEZ, A. Significado histórico e atualidade do Manifesto Comunista. In: ALMEIDA, J.; CANCELLI, V. (Org.). *150 anos do Manifesto Comunista*. São Paulo: Xamã, 1998.

VERÍSSIMO, Luiz Fernando. A normalidade e o caos Sexta-feira. *O Estado de São Paulo*, 9 jul. 2002.

As limitações estruturais e políticas do Mercosul como elementos condicionantes da reduzida distribuição dos seus benefícios pelas diversas regiões brasileiras

Leonel Leal Neto*

Resumo

O processo de integração sul-americano denominado Mercosul, em que pese ter apresentado relativo sucesso quanto ao crescimento do comércio entre os Estados-parte envolvidos, padece de déficits estruturais que dificultam a distribuição dos seus benefícios ao longo do extenso território brasileiro, além de inibir a participação das diversas camadas sociais. Tem-se, por um lado, a excessiva centralidade dos governos nacionais, que atuam como atores políticos preponderantes, ou exclusivos, provocando o alijamento das demais esferas do poder nacional, quais sejam o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. Por outro lado, a inexistência de políticas, ou órgãos, voltados para a questão regional de cada um dos países membros inibe a defesa das suas reivindicações específicas, limitando assim o relacionamento dessas regiões com os demais países do Mercosul, que fica restrito às empresas com capacidade competitiva e que atuam em setores complementares àqueles existentes nos demais países membros.

Palavras-chave: Mercosul, integração regional, políticas regionais, desenvolvimento, Bahia.

Abstract

Although the South American integration process called Mercosur has demonstrated relative success in terms of the growing trade amongst the South American countries, it lacks the mechanisms for providing a better distribution of benefits throughout the regions and spheres of life in Brazil, besides hindering the participation of several social strata. On one hand there is an excessive centralisation of national governments which act as omnipotent agencies, failing to take into account other decision-making levels of government: the judicial and legislative branches. On the other hand, the absence of policies and agencies oriented to the each member country's regional issue inhibits the defence of their specific claims, thus limiting the relationship of these regions with other Mercosur countries. Consequently, the relationship is restricted to the companies with competitive advantage and active in sectors that complement the ones present in the other member countries.

Key words: Mercosur, regional integration, regional policies, development, Bahia.

Em que pese o sucesso apresentado pelo Mercosul na promoção do comércio intra e extra Bloco no período que vai de 1991 a 1998, o mesmo tem sido alvo de críticas no que diz respeito à sua estrutura. Vários autores têm chamado a aten-

ção para a necessidade de que sejam melhor analisadas a baixa dispersão espacial, notadamente no Brasil, e a pouca participação da sociedade civil no processo de consolidação do Bloco, aspectos que tanto podem fragilizar o processo de integração quanto acentuar desigualdades regionais como as verificadas no desenvolvimento brasileiro¹.

* Mestre em Gestão do Desenvolvimento e Cooperação Internacional pela Universidade Moderna, em Lisboa. Coordenador do curso de Relações Internacionais das Faculdades Jorge Amado. coordri@faculdadesjorgeamado.com.br

¹ Ver, sobretudo, Arroyo (1998), Vaz (1999), Stuart (1999) e Diniz (1995).

O esforço pela integração regional na América Latina, desde as suas experiências iniciais, quando da ALALC, em 1960, tem sido protagonizado quase que exclusivamente pelos respectivos governos nacionais. Mesmo transitando de um ambiente político autoritário, como foi comum na América Latina ao longo das décadas de 60 e de 70 do Século XX, para a restauração da democracia, pode-se afirmar que o processo integracionista neste continente ainda padece de um déficit democrático (Vaz, 1999)

O ceticismo inicial que marcou significativa parcela da sociedade civil quanto à viabilidade do Mercosul, em face das diversas tentativas anteriores que acabaram por fracassar, impôs quase que exclusivamente aos respectivos governos de cada um dos países a tarefa de viabilizar a implementação do acordo regional.

Dessa forma, a institucionalização do Mercosul, ancorada em órgãos representativos das altas esferas do Poder Executivo de cada um dos países, viria a sedimentar o relativo distanciamento da sociedade civil organizada, como sindicatos de trabalhadores, associações patronais e outras representações sociais. Além disso, a diplomacia presidencial, que se responsabilizaria por resolver, inclusive, pendências comerciais, seria um obstáculo à efetiva participação social, até porque a não-criação de organismos supranacionais, de caráter permanente, que dessem vazão às demandas existentes entre os países membros, terminaria por sobrecarregar a agenda presidencial.

Estudiosos, entre eles Lafer (1982), observam que a integração, ou seja, a formação de comunidades políticas por meio da união de duas ou mais unidades menores, deve ser estudada como um processo cujas causas e variáveis podem ser examinadas e identificadas. Por sua vez, Karl Deutsch (1990) indica que a integração, para ser bem-sucedida, requer algumas condições essenciais:

- os valores e as expectativas dos atores devem ser compatíveis entre si. Ou seja, não devem ocorrer grandes disparidades entre os valores das sociedades participantes;

- as capacidades políticas e administrativas das comunidades em questão devem ser incrementadas;
- a mobilidade das pessoas entre as unidades principais, pelo menos no âmbito das camadas politicamente significantes, constitui uma condição importante para o sucesso de um processo de integração;
- a presença de laços de comunicação social estáveis entre as unidades políticas e, no interior

destas, entre as camadas politicamente relevantes, constitui um fator importante para o sucesso da unificação.

Com relação ao último ponto, Deutsch (1990) observa que, desses laços, alguns são horizontais ou geográficos, enquanto outros implicam comunicações verticais que atravessam as classes. Sendo assim, percebe-se que a efetiva participação da sociedade no

processo de integração confere ao mesmo a legitimidade necessária ao seu sucesso.

Conforme assinala Vaz (1999), o processo de constituição do Mercosul e a sua institucionalização repetiram, de alguma forma, os modelos de integração testados no passado, com efetiva dissociação entre a burocracia estatal, a classe política e a sociedade civil.

A centralidade dos governos nacionais como atores políticos preponderantes, ou exclusivos, no Mercosul seria expressa através da estrutura orgânica que o regula. Desde o Tratado de Assunção, em 1991, foi definido que competia ao Conselho Mercado Comum, constituído pelos ministros da Economia e das Relações Exteriores de cada um dos Estados membros, ser o órgão supremo e responsável pela condução política do Acordo. O outro órgão com poderes deliberativos seria o Grupo Mercado Comum, executivo, constituído por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais de cada um dos Estados-Parte.

Vê-se, portanto, o absoluto alijamento das demais esferas do poder nacional, quais sejam, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo. A este último

O processo de constituição do Mercosul e a sua institucionalização repetiram, de alguma forma, os modelos de integração testados no passado, com efetiva dissociação entre a burocracia estatal, a classe política e a sociedade civil

competia, basicamente, através da Comissão Parlamentar Conjunta, acompanhar o processo de formação do Mercosul e informar os Congressos Nacionais sobre o andamento desse processo, além de subscrever acordos sobre cooperação e assistência técnica com organismos públicos e privados. Tratava-se, portanto, de um órgão sem capacidade executiva, e nem mesmo a criação do Foro Consultivo Econômico e Social iria dinamizar a participação da sociedade nas tomadas de decisão. Segundo Stuart (1999), o caráter presidencialista dos regimes políticos, no Brasil e na Argentina, marcou o processo de integração a partir de 1994, quando foi definida a estrutura permanente do Mercosul.

Como apontava o então deputado Franco Montoro, na mensagem da Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados, em que submeteu à consideração do Congresso Nacional o texto do Protocolo de Ouro Preto:

... até o momento, o setor privado e os trabalhadores têm participado apenas marginalmente da discussão e da definição das questões institucionais e dos rumos do Mercosul. (...) cremos mereçam ser consideradas, em futuro próximo, formas de participação mais ativas e determinantes dos atores sociais que, como agentes e destinatários essenciais da integração, detêm e terão sempre mais capacidade de contribuir na sua condução (Comissão De Relações Exteriores, 1995).

O movimento sindical do Cone Sul buscou se articular para participar dos processos de integração regional mediante a constituição de uma Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul (CCSCS). Conforme estudos de Stuart (1999), essa Coordenadora, em dezembro de 1996, encaminhou documento aos presidentes dos países do Mercosul, com as seguintes reivindicações:

- a plena democratização das instâncias de decisão;
- a retomada da discussão e implementação da Carta de Direitos Sociais do Mercosul;
- a criação de um Fundo de Apoio à Reversão Produtiva e Requalificação Profissional, constituído com recursos provenientes da ampliação dos fluxos de comércio; e
- o reconhecimento dos sindicatos no processo de negociação coletiva.

Tais reivindicações permaneceram ignoradas, embora tenham sido novamente expressas aos Presidentes dos países membros do Mercosul e aos dos demais países do continente americano quando da Cúpula das Américas, em Santiago do Chile, em 1998 (Stuart, 1999).

Numa abrangente análise efetuada quanto às possibilidades de participação social nos destinos do Mercosul, Vaz (1999) destaca três níveis de atores com capacidade de influenciar o seu processo de formatação. Num primeiro nível de influência estariam as instâncias decisórias, compostas pelos governos nacionais, os órgãos do Mercosul e as associações empresariais. A opção pela intergovernamentalidade, feita desde o início do processo de integração, reflete a preocupação com o controle direto desse processo pelos respectivos governos e com a preservação da flexibilidade para fazer frente às injunções internas, referentes aos problemas de abertura e ajuste econômico em cada país, e externas, em face das condicionantes de inserção externa.

As associações empresariais, longe de constituírem um grupo de atores com pensamento e postura homogêneos, enfrentavam um duplo desafio: o aumento da sua competitividade diante de uma economia aberta e o estabelecimento de um novo padrão de relacionamento com o Estado. Nesse caso, as grandes empresas nacionais e os grupos transnacionais tiveram papel significativamente diferente das pequenas e médias empresas, em virtude de estas não pertencerem à categoria de atores com influência direta sobre o processo negociador e sobre as questões de fundo político.

Num segundo nível estariam as instâncias consultivas e de apoio à integração, quais sejam, o Foro Econômico Consultivo e Social, os parlamentos, os partidos políticos, as centrais sindicais e os organismos regionais. A atuação desses órgãos responde à necessidade de fornecer insumos técnicos para orientar o processo negociador, assim como de gerar base conceitual e de conhecimentos que permitam às instâncias técnicas e políticas interpretar o contexto no qual a integração ocorre.

Esse segmento consultivo irá caracterizar-se por uma vinculação direta com o Estado e pelo baixo perfil político no pro-

cesso decisório, na medida em que estão colocados a serviço dos próprios governos, comprometidos, portanto, em dar conseqüência à integração segundo os respectivos interesses desses mesmos governos (Vaz, 1999, p. 81).

Num terceiro nível estariam “atores coadjuvantes”, que possuem capacidade de protagonizar em âmbitos específicos e que tomam por referência a realidade e as perspectivas da integração, sem estarem necessariamente envolvidos ou pretendendo participar do processo negociador.

Nesse âmbito estariam as instituições de ensino, as associações comerciais e industriais, além do movimento social organizado, de forma geral. A participação desses atores não ocorre de forma homogênea, posto que os diferentes ganhos ou perdas decorrentes do processo de integração os colocam, eventualmente, em posições distintas. O envolvimento desses atores, ainda que sem capacidade de influenciar diretamente o processo de formatação do bloco, permitiria a criação de um eixo estruturador de uma identidade comunitária que contribuiria para a formação de uma consciência favorável à integração, enquanto, paralelamente, criaria condições materiais para a sua efetivação. Esses três conjuntos de atores, em níveis distintos, são os responsáveis pelo relacionamento do Brasil com o Mercosul, bem como pela implantação do acordo e pela sua institucionalização.

Segundo Stuart (1999), o Mercosul reflete, em grande medida, as distorções políticas que acometem os próprios Estados membros: hipertrofia dos Poderes Executivos, acompanhada de debilidade dos Legislativos e dos partidos políticos, notadamente em temas de política externa. Vaz (1999) acrescenta que tem sido sempre o Estado quem fomenta e implementa os processos de integração regional. Quando os demais agentes econômicos podem participar, por terem capacidades competitivas, assim o fazem; caso contrário, ficam à margem do processo. E, com precisão, assinala Vigevani (1998) que a compreensão das atitudes dos atores

sociais relativamente à integração regional passa pela discussão das suas atitudes diante do comércio internacional em geral.

Sendo assim, encontraremos posicionamentos diversos quanto à eficácia do acordo como um facilitador do desenvolvimento nacional, bem como quanto aos aspectos de redução das desigualdades regionais no Brasil. Setores mais desenvolvidos e capazes de articulação internacional para se

Setores mais desenvolvidos e capazes de articulação internacional para se beneficiar dos processos de integração regional constituir-se-ão em dinâmicos promotores desses processos, enquanto aqueles desarticulados ou com déficits competitivos irão retrair-se ou obstaculizá-los

beneficiar dos processos de integração regional constituir-se-ão em dinâmicos promotores desses processos, enquanto aqueles desarticulados ou com déficits competitivos irão retrair-se ou obstaculizá-los (Vigevani, 1998).

Essa reduzida capacidade de influência por parte da chamada sociedade civil, proporcionará aos governos dos respectivos Estados-Parte o direcionamento quase que exclusivo do processo negociador. Sendo assim, a participação da Bahia – e dos demais estados nordestinos – será condicionada pelo peso político deste estado diante do Governo Federal e das burocracias envolvidas no processo, notadamente dos Ministérios da Economia e das Relações Exteriores.

Ao longo da década de 90, os estados de São Paulo e de Minas Gerais foram os mais importantes articuladores da política nacional, seja em função da representatividade das suas economias no produto nacional, seja do seu peso político, representado pela participação no alto escalão governamental, incluindo-se aí a Presidência da República. A pouca participação da Bahia no direcionamento da política externa do País terá repercussões no envolvimento das diversas camadas da sociedade local com as questões internacionais, inclusive no processo de formatação do Mercosul, que passa ao largo da política baiana.

A análise da estrutura do Mercosul permite afirmar que a distribuição dos benefícios desse acordo de integração pelo extenso território brasileiro não foi objeto de políticas específicas ao longo da estruturação do Bloco, diferentemente do verificado

na União Européia que, quando incorporou novos países com níveis de desenvolvimento relativo sensivelmente inferiores à média dos que ali já se encontravam, tratou de planejar e implementar políticas regionais que permitissem contornar tal realidade. Assim,

...o objetivo último de la Política Regional es conseguir un territorio más homogêneo a escala intraeuropea, de modo que las empresas encuentren em todas partes los servicios y las condiciones necesarias para crear empleo y riqueza (González, 1999, p. 27).

Dessa forma, no espaço europeu, as desigualdades regionais foram sendo reduzidas à medida que se avançava no processo de integração. A identificação de espaços com níveis de desenvolvimento inferiores à média regional iria requerer dos organismos políticos atitudes específicas para com o nível, a densidade e o estado das infra-estruturas de transporte e comunicação; qualidade dos recursos humanos; formação profissional e adequação da força laboral; e diferentes capacidades empresariais para introduzir novos produtos e métodos de produção. Essas questões regionais seriam atendidas pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o FEDER.

Ainda segundo González (1999), quando analisa as políticas de desenvolvimento regional na União Européia e a possibilidade de extrapolação de tais políticas para o Mercosul, é evidente ser impensável para o Bloco adotar mimeticamente o processo de integração europeu. A política regional europeia exige tanto uma capacidade de financiamento como uma planificação em escala supranacional, sustentadas por uma forte vontade política. Todavia, as linhas mestras da política regional europeia podem orientar quanto a um caminho a seguir, tendo-se o cuidado de adaptá-lo à realidade própria do Mercosul.

A inexistência de políticas regionais no âmbito do Mercosul poderia, em certa medida, ser compensada por políticas em cada um dos países membros. Entretanto, como assinala Araújo (1999), a inexistência de políticas regionais explíci-

tas, no âmbito do Governo Federal do Brasil, abriu espaços para a deflagração de políticas autônomas de busca de inserção internacional. Nesse processo, a chamada “Guerra Fiscal”² seria um instrumento recorrente a ser utilizado pelos estados e municípios para consolidar alguns focos de dinamismo em suas áreas de atuação. Essa integração internacional seria, portanto, resultante de um processo seletivo e fragmentador, em que as regiões

A ausência da participação de amplas camadas sociais configurou o Mercosul como um projeto que atenderia quase que exclusivamente às grandes organizações nacionais e multinacionais

com algum potencial de inserção competitiva seriam alvo de investimentos, públicos e privados, visando potencializar os recursos e capacidades já existentes. As demais regiões, desprovidas de capacidades competitivas, ficariam à margem do processo de internacionalização, o que pode fazer com que as relações comerciais,

financeiras e políticas entre os diversos estados brasileiros e o Mercosul se dêem exclusivamente segundo as características de cada estado.

Assim, no Brasil, o processo termina por constituir-se em uma medida político-econômica limitada àquelas regiões e setores econômicos que têm possibilidade de inserção competitiva dos seus produtos nos demais países que compõem o Bloco ou mesmo de formar alianças estratégicas que possibilitem tal inserção no mercado mundial.

A ausência da participação de amplas camadas sociais configurou o Mercosul como um projeto que atenderia quase que exclusivamente às grandes organizações nacionais e multinacionais. Essas organizações possuem elevada capacidade de articulação internacional, são detentoras de informação atualizada e tecnologia competitiva, além de serem capazes de realizar investimentos em locais que oferecem custos reduzidos e mão-de-obra com qualificação mínima, mas suficiente para atender às exigências de operacionalização das suas plantas industriais.

O paradigma de gestão pública instaurado a partir do início dos anos 90 na América do Sul, em

² A “Guerra Fiscal” consiste na oferta de incentivos fiscais por parte daquelas unidades da Federação que desejam ser alvo de investimentos privados. Na ausência de política federativa que regulamente a totalidade da política fiscal do País, o setor privado, notadamente os grandes investidores, barganham melhores condições para seus investimentos.

consonância com o Consenso de Washington, iria, paulatinamente, reduzir o tamanho do Estado e a intensidade da sua participação nas economias nacionais. No Brasil, a ausência de políticas sociais compensatórias visando à redução dos desníveis regionais fez com que cada unidade federativa buscasse de forma autônoma a sua estratégia de desenvolvimento e de inserção competitiva no cenário internacional. Dessa forma, para o Brasil, a formação do Mercosul não pode ser vista como uma política governamental que visa ao desenvolvimento do país, embora tenha sido este o seu objetivo quando da assinatura do Tratado de Assunção.

Pode-se afirmar, portanto, que a estrutura orgânica do Mercosul dificulta a distribuição dos benefícios ao longo do extenso território brasileiro, bem como a participação de amplas camadas sociais no processo de integração regional. A inexistência de órgãos voltados para a questão regional de cada um dos países membros inibe a defesa das suas reivindicações específicas. Portanto, a não-participação das diversas unidades federativas brasileiras nesse processo limita o relacionamento da Bahia com o Mercosul, que fica restrito às empresas com capacidade competitiva e que atuam em setores complementares àqueles existentes nos demais países membros.

Dessa forma, a inexistência de políticas regionais, no âmbito do Mercosul, voltadas para a distribuição dos seus benefícios pelas diferentes regiões dos seus quatro países membros, fez com que o Bloco resultasse num acordo benéfico somente para aquelas regiões que apresentam setores com capacidade de articulação nacional e internacional, que se privilegiam das vantagens decorrentes das reduções tarifárias e do mercado alargado para realizar a sua produção de forma competitiva. O Bloco sul-americano, diferentemente do europeu, que implementou o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para promover o desenvolvimento diferenciado das regiões sem capacidade competitiva endógena, acabaria por apresentar características

de uma “integração excludente”. Teme-se, portanto, que as regiões sem capacidade competitiva se afastem daquelas possuidoras de “focos dinâmicos”, que seriam constituídos por setores capazes de se articular de forma competitiva.

Por fim, a efetiva integração entre a Bahia e o Mercosul poderia se dar a partir da articulação entre Governo e sociedade organizada, com vista a alcançar-se a inserção internacional e a criação de espaços, também fora deste estado, em que as reivindicações e legítimas aspirações de desenvolvimento social fossem contempladas. A constituição de um Mercosul que, de fato, seja um agente promotor do crescimento econômico com justiça social, seria um importante passo na redução das desigualdades entre os diversos estados brasileiros e mesmo dentro de cada um deles.

A efetiva integração entre a Bahia e o Mercosul poderia se dar a partir da articulação entre Governo e sociedade organizada, com vista a alcançar-se a inserção internacional e a criação de espaços, também fora deste estado, em que as reivindicações e legítimas aspirações de desenvolvimento social fossem contempladas

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, Tânia Bacelar de. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB/ETENE, v. 30, n. 2, abr./jun. 1999.
- ARROYO, Mónica. O Mercosul e a redefinição das regiões e dos lugares. In: FÓRUM DE DEBATES MILTON SANTOS FILHO - DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, REGIÃO E CULTURA. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1998. (Não-publicado).
- COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES, *Mensagem n.2*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- DEUTSCH, Karl. A integração política: condições fundamentais e processos. In: BRAILLARD, Philippe (Org.). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1990.
- DINIZ, Clélio C. *A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão, n. 375).
- GONZÁLEZ, Román Rodríguez. Políticas de desarrollo regional en la Union Europea: un referente para Mercosur. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza: BNB/ETENE, v. 30, n. 2, abr./jun. 1999.

LAFER, Celso. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

STUART, Ana Maria. A sociedade civil na integração: movimentos sociais e organizações sindicais. In: CHALOUT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto (Orgs.). *Mercosul, NAFTA e ALCA : a dimensão social*. São Paulo: LTR, 1999.

VAZ, Alcides da Costa. A integração no MERCOSUL: novos atores e o desafio da participação política e social. In: CHALOUT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto (Orgs.). *Mercosul, NAFTA e ALCA : a dimensão social*. São Paulo: LTR, 1999.

VIGEVANI, Tullo. *Mercosul: impactos para trabalhadores e sindicatos*. São Paulo: LTR, 1998.



Retrospectiva 2002 e Perspectivas

Economia baiana: em compasso de recuperação

Carla Janira Souza do Nascimento*

Resumo

O presente artigo tem como objetivo descrever o desempenho da economia baiana durante o ano de 2002, com base nas estatísticas oficiais. Inicialmente, mostra-se o cenário da economia brasileira onde está inserida a economia baiana que reage de acordo com fundamentos macroeconômicos atuantes. Num segundo momento são colocadas as previsões para o Produto Interno Bruto da Bahia para o ano de 2002. E em seguida são analisados, setorialmente, os principais fatores que influenciaram a atividade econômica do estado durante o ano, assim como, delineadas algumas expectativas para o próximo ano.

Palavras-chave: economia baiana, PIB, indústria, agricultura, índice de preços.

Abstract

The aim of the present article is to describe the performance of the Bahian economy in 2002 based on official statistics. First, the scenario of the Brazilian economy, where the Bahian economy is inserted, is shown as well as its reaction according to the macroeconomic grounds in force. Second, the anticipations for the GNP of Bahia for 2002 are shown. Then, the main factors that influenced the economic activity of the state during the year are analyzed by sector, and some expectancies for the next year are also outlined.

Key words: Bahian economy, GNP, industry, agriculture, price index

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A ECONOMIA BRASILEIRA

Durante o ano de 2002, a economia brasileira atravessou diversos obstáculos. Ainda no primeiro semestre, alguns fatores influíram negativamente as expectativas para o mau desempenho econômico, como, por exemplo: as restrições à queda da taxa SELIC, o comportamento pior do que o esperado da inflação, as preocupações em torno da votação da CPMF, a ausência de investimentos diretos e o baixo resultado do setor primário. Adicionou-se também o cenário internacional que não vislumbrava uma certeza de recuperação da economia norte-americana; ou quais seriam os prováveis reflexos da crise do Oriente Médio sobre os preços do petróleo no mercado internacional; e o

quadro de agravamento da crise argentina. Já no segundo semestre, a volatilidade dos indicadores de confiança (risco-brasil, câmbio e *swap*) acentuou-se, em decorrência da preocupação do mercado com a eleição presidencial no País.

O comportamento das exportações e da produção industrial também alimentaram a piora das expectativas. Não apenas as exportações foram duramente atingidas pela crise argentina, como o comércio internacional apresentou, no início do ano de 2002, forte queda em relação ao mesmo período do ano anterior. O crescimento da indústria foi pequeno, sobretudo porque a elevação dos juros futuros deu-se num contexto de inadimplência elevada dos consumidores e queda da massa salarial. Esses fatores impediram, ao longo do ano, uma recuperação mais expressiva da demanda por bens de consumo duráveis.

A forte depreciação cambial e o crescimento

* Economista e bolsista FAPES. carlajanira@gd.com.br.

lento da economia provocaram um rápido ajuste na conta corrente do balanço de pagamentos nos últimos meses do ano de 2002. A melhora na conta corrente, que apresentou, em setembro, o maior superávit (US\$ 1,22 bilhão) dos últimos dez anos desde 1994, foi atribuída principalmente ao bom desempenho da balança comercial, cujo saldo acumulado em doze meses aumentou de US\$ 3 bilhões no início de 2002 para US\$ 9,2 bilhões em setembro do mesmo ano.

O superávit comercial, no acumulado do ano até setembro, atingiu US\$ 7,9 bilhões, ante um superávit de US\$ 1,3 bilhão em igual período de 2001. Para 2002, o Banco Central projeta um superávit de US\$ 11 bilhões, e para 2003 o valor esperado é ainda mais favorável, de US\$ 15 bilhões. O superávit tem crescido principalmente em razão da redução das importações, mais do que de uma recuperação nas exportações. No acumulado janeiro a setembro, as exportações apresentaram uma redução de 1,9%, ante igual período do ano anterior. Em relação às importações, o total acumulado até setembro caiu 17,3% em relação ao mesmo período do ano anterior.

Conforme dados divulgados pelo IBGE, a produção física do setor industrial brasileiro subiu apenas 1,1%, no período de janeiro a setembro de 2002, tendo sido afetada pela alta dos juros e, conseqüentemente, pela escassez de crédito, notadamente sobre a produção de bens duráveis, como é o caso da indústria automobilística e eletroeletrônica. A produção industrial foi positiva em cinco estados pesquisados pelo órgão: Rio de Janeiro (10,7%), Espírito Santo (7,3%), Rio Grande do Sul (3,7%), Paraná (0,2%) e Ceará (0,1%). Todas as outras áreas registraram queda, com destaque para os estados de Pernambuco (-4,5%), São Paulo (-2,9%) e Santa Catarina (-2,4%).

As taxas de inflação mostraram crescimento dos preços no acumulado do ano até outubro, sobretudo dos preços livres, refletindo principalmente a evolução da taxa cambial. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulou 7,0% no ano. No Índice Geral de Preços – Disponibilida-

de Interna (IGP-DI), os efeitos da depreciação cambial e da entressafra foram mais pronunciados devido ao impacto dos preços agrícolas e industriais sobre o Índice de Preços por Atacado (IPA), acumulando uma taxa de 16,3%.

No último trimestre de 2002, a depreciação cambial deve continuar sendo a principal fonte de pressão sobre os preços, fato que, associado a fatores como o aumento dos preços monitorados – devido, principalmente, aos reajustes de ônibus urbanos e ao aumento das passagens aéreas – e o auge da entressafra, sobretudo com o atraso da incidência de chuvas, implicará a manutenção das taxas de inflação em patamares relativamente elevados.

As expectativas de inflação para 2003 aumentaram nos últimos meses. De acordo com o Banco Central, as projeções para o IPCA são de 8,4% para 2002 e de 8,2 para 2003. Para o próximo ano, já estão sendo esperados aumentos no preço da gasolina, do gás de cozinha e da eletricidade.

Uma das questões mais discutidas durante a eleição presidencial foi a do emprego. Em todos os programas de governo dos candidatos esteve presente uma fórmula para aumentar o número de empregados no Brasil. Segundo o IBGE, a taxa de desemprego aberto aumentou para 7,5% em setembro, ante 7,3% em agosto. Acrescente-se que o aumento da taxa de desemprego neste ano, em relação ao anterior, resulta do crescimento da PEA, de 4,0% em relação à média de igual período do ano de 2001, e do número de ocupados, de 2,7%, na mesma base de comparação. No âmbito do emprego formal, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, houve crescimento de 0,7% em setembro e de 3,1% no acumulado do ano, o que representa a criação de 987 mil novos postos de trabalho.

A economia brasileira ficou praticamente estagnada no primeiro semestre, com uma expansão inexpressiva da produção do País, expressa pelo Produto Interno Bruto (PIB) a preços de mercado. O crescimento foi de 0,14% em comparação com o mesmo período de 2001. Os responsáveis pela modesta expansão da renda nacional foram os se-

No País como um todo, o que parece estar ocorrendo é um forte e amplo movimento de formação de estoques preventivos ao longo de toda a cadeia, em razão do receio de aumento de preços

tores de agropecuária e de serviços, que subiram 4,5% e 1,5%, respectivamente. Já a indústria declinou 1,8% no mesmo período. A indústria da construção civil caiu 7,3% no primeiro semestre deste ano, ajudando a puxar o PIB industrial para baixo. O resultado da indústria total só não foi pior porque a indústria extrativa cresceu 11,7%, enquanto a indústria de transformação se retraiu em 0,3%.¹

Segundo projeções do BACEN², a economia brasileira deve crescer, em 2002, em torno de 1,2%, comparado a 2001. Essas projeções podem apresentar uma melhora, considerando-se, principalmente, uma pequena recuperação do crescimento do produto industrial em função da baixa produção do segundo semestre de 2001, quando a indústria foi afetada pelo racionamento de energia.

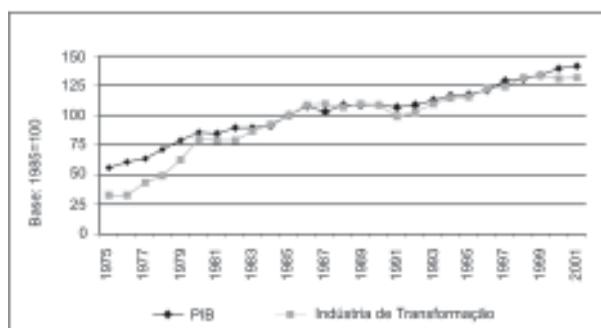
A ECONOMIA BAIANA SOB A ÓTICA DO PIB

Com base em estimativas elaboradas pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, em 2002, o Produto Interno Bruto da Bahia (PIB) deverá apresentar crescimento real moderado, em torno de 2,0%, na comparação com o resultado do ano anterior. Este percentual situa-se próximo da expectativa de crescimento do Brasil (1,2%).

O desempenho do setor industrial ainda é o principal fator de influência para o resultado do PIB, dada sua importância na geração de valor adicionado. Como mostra o Gráfico 1, há uma forte correlação entre o desempenho do PIB estadual e o valor agregado da indústria de transformação. O crescimento da indústria impulsiona o crescimento do PIB, enquanto que um declínio acentuado afeta o PIB, mesmo ante uma forte expansão dos demais setores de atividade.

A estimativa para a indústria baiana de transformação indica um acréscimo em torno de 1,0% no nível de atividade. Tal expectativa é caracterizada pelo bom desempenho de alguns segmentos da indústria de transformação, quais sejam, a indústria

Gráfico 1
Produto Interno Bruto e Valor Agregado Bruto da Indústria de Transformação Bahia, 1975-2001



Fonte: SEI

química, com grande incremento no refino de petróleo, e o complexo de papel e celulose, que tem grande participação na pauta de exportações baianas.

Ainda que o resultado divulgado pela Pesquisa Industrial Mensal (PIM/IBGE) de setembro de 2002, que registra decréscimo da produção física industrial (-0,7%) no acumulado dos últimos doze meses indique uma tendência de baixa, espera-se uma reversão nessa tendência nos próximos meses, haja vista que pode ocorrer um crescimento maior da produção industrial nos últimos meses de 2002, em função do baixo nível de atividade desses mesmos meses em 2001. O principal responsável por este decréscimo é o segmento metalúrgico, que tem peso significativo na estrutura industrial da Bahia e que acumula uma retração, no mesmo período, de 16,0%, e a indústria de produtos alimentares, com queda de 14,3%. Os segmentos que, por sua vez, apresentam crescimento são o químico e o de papel e papelão, com taxas acumuladas nos últimos doze meses de 4,7% e 22,3%.

A indústria de construção civil promete bom resultado no fim de 2002, com estimativa de significativo crescimento. Parte significativa da taxa de crescimento da atividade de construção civil está atrelada às obras públicas como, por exemplo, a construção do metrô. No setor extrativo mineral espera-se taxa estável em relação a 2001.

A agropecuária baiana promete apresentar resultado satisfatório no ano de 2002, com taxa em torno de 4,3%. O incremento anunciado pelos indicadores da agricultura – principais lavouras – é de 9,8%. Tal resultado é influenciado, principalmente,

¹ IBGE, Contas nacionais trimestrais. Resultados do 2º Trimestre de 2002 - Indicadores de volume e Valores Correntes Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

² BACEN. Focus. Disponível em: <www.bacen.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

pelas chuvas de inverno que se estenderam até julho, atingindo apenas a região Nordeste do estado. Na maior parte do semi-árido baiano a seca começou em março, chovendo bastante nos meses de janeiro e fevereiro. Já nos meses de janeiro até agosto, as precipitações foram bem abaixo da média, o que não permitiu o plantio das culturas de inverno. Segundo o Instituto de Meteorologia, a seca permanecerá até dezembro, com estiagem para toda a área do Polígono da Seca, pela presença do El Niño. Os efeitos desse fenômeno começarão a ser percebidos em janeiro de 2003, podendo se estender até o final do mesmo ano.³ Por outro lado, a qualidade das sementes distribuídas na região pelo governo estadual, as orientações de plantio dadas aos produtores e o aumento da área plantada foram fatores que contribuíram para uma melhor safra em 2002.

As expectativas em relação ao desempenho do comércio do estado, em 2002, são de que a atividade baiana deverá manter estável as vendas reais em relação ao que foi observado em 2001. As razões para isso se apoiam na conjuntura adversa pela qual atravessa o País. A alta vulnerabilidade externa e interna da economia brasileira, marcada por elevadas taxas de juros, grande inadimplência, câmbio extremamente instável e diminuição no poder aquisitivo dos trabalhadores são os principais fatores que dificultaram o acesso ao crédito. Apesar do pequeno crescimento dos preços (7,0% no acumulado do período janeiro-outubro/02, segundo dados do IPC-SEI), a dificuldade de manutenção de um igual ou maior padrão de consumo esbarra na ausência de reajustes salariais na proporção das perdas do poder aquisitivo.

Os demais serviços prometem bons resultados no fim de 2002, com estimativas de crescimento em torno de 2,0%, principalmente, em decorrência do reflexo direto do segmento turístico, que desempenha papel preponderante na economia baiana, salienta-se que a Bahia deverá ser favorecida pelo aumento do turismo interno, como forma de substituir as viagens internacionais, em função do elevado valor do dólar americano.

³ A Tarde, 09.09.2002.

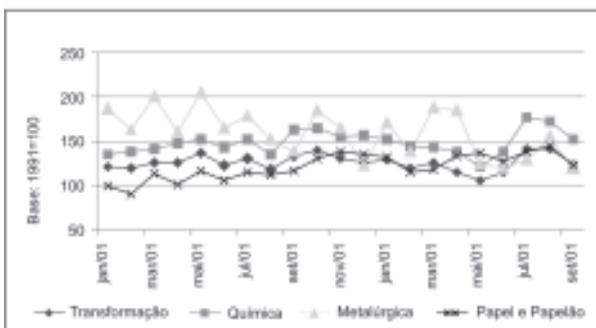
NÍVEL DE ATIVIDADE

Indústria de Transformação

A indústria baiana encerra o período de janeiro a setembro de 2002 com taxa negativa, 1,5%. Ainda que esta taxa se apresente negativa, como observado nos últimos seis meses neste tipo de comparação, verifica-se uma redução na queda, o que pode levar a resultados positivos nos próximos meses, podendo a indústria de transformação acumular, ainda em 2002, um resultado positivo, desde que se mantenha a mesma performance observada até então nos segmentos industriais.

Entre os setores da economia baiana, os desempenhos foram diversificados. Positivamente, destacaram-se as indústrias química, de papel e papelão e têxtil, com crescimentos de 2,7%, 20,4% e 5,7% respectivamente. As retrações mais expressivas, por sua vez, ocorreram na metalúrgica (-17,5%), em produtos alimentares (-12,7%) e em minerais não-metálicos (-18,2%).

Gráfico 2
Índice de Produção Física da Indústria
Principais Segmentos
Bahia, 2001/2002



Fonte: IBGE

No mês de setembro, a indústria baiana não repetiu o resultado positivo observado em agosto. A indústria geral registrou decréscimo de 6,2% em relação ao mês de setembro de 2001. No que tange a indústria de transformação, foi verificada uma variação também negativa (-7,0%). A produção industrial brasileira, no mesmo período, apresentou acréscimo de 5,6% e a indústria de transformação cresceu 4,9%.

O que vem influenciando o fraco desempenho da indústria baiana em 2002 é o decréscimo observado principalmente nas indústrias metalúrgica e

de produtos alimentares que, juntas, detêm expressiva participação no valor agregado da indústria de transformação, cerca de 20%.

A queda na indústria metalúrgica no período entre janeiro e setembro de 2002 chegou a 17,5%. Este mau desempenho está relacionado diretamente com a diminuição da produção de vergalhões de cobre, anodos e catodos. Ao longo do primeiro semestre permaneceu a retração na demanda existente ao final do ano de 2001, principalmente dos segmentos de telecomunicações, automotivo e construção civil.

Em contrapartida à redução no consumo doméstico de cobre por parte dos setores automotivos, de telecomunicações e construção civil, bem como à retração de cerca de 30% nas compras da Argentina, a indústria baiana de cobre vai atuar agressivamente na abertura (e ampliação) de novos mercados na América do Norte e na Ásia. Segundo a FIEB (2002), a Caraíba Metais anunciou exportação pioneira de três mil toneladas de vergalhões (US\$ 6 milhões) para a China. A empresa também destinará duas mil toneladas do produto (US\$ 4 milhões) para o México, e pretende duplicar suas vendas externas para os Estados Unidos (saindo de duas mil toneladas/mês no ano passado para quatro mil toneladas/mês neste ano).

Na indústria química, a taxa de variação da produção no acumulado do ano, até setembro, comparada com mesmo período anterior, foi de 2,7%; o desempenho satisfatório desse segmento foi observado principalmente nos meses de julho e agosto, porque até junho essa indústria registrou retração de 2,0% e no mês de setembro volta a recuar, com taxa de variação mensal de 6,8% comparado com setembro de 2001.

A indústria química brasileira registrou no período compreendido entre janeiro e setembro, um pequeno incremento de apenas 0,7%. Este comportamento nada animador pode ser explicado pela ocorrência generalizada de paradas para manutenção, programadas ou não, com reflexos sobre toda a cadeia produtiva, além de estagnação

no mercado interno. No País como um todo, o que parece estar ocorrendo é um forte e amplo movimento de formação de estoques preventivos ao longo de toda a cadeia, em razão do receio de aumento de preços, proveniente de pressões externas e da instabilidade no câmbio, afetando preços de insumos dolarizados e as importações de matérias-primas.

Em 2001, a performance da indústria química no primeiro semestre do ano não foi satisfatória a variação acumulada foi da ordem de -5,3%. O desempenho desfavorável da indústria química, naquele período, deveu-se principalmente à redução na produção de óleos lubrificantes básicos e nafta. A retração até o mês de junho de 2001 na indústria química teve como principal influência o recuo na produção de eteno e polietileno. Em parte, esse

resultado decorre da parada de manutenção e ampliação (ocorrida entre 1º março e 14 de abril) da Central de Insumos Básicos de Camaçari (atual Braskem), empresa do segmento de petroquímicos básicos. No segundo semestre apesar do racionamento de energia, essa indústria não apresentou grandes variações nas taxas de produção física.

Em 2002, ocorreu diminuição da produção da indústria petroquímica do estado, principalmente em decorrência da parada da Unidade de Pirólise I (UPI), em março de 2002, que apesar de programada para 45 dias estendeu-se para 83 dias, movimento este para a expansão da capacidade de eteno em 80 mil toneladas por ano. Após término da parada, a UPI levou mais 12 dias para atingir sua plena capacidade de produção, em virtude de dificuldades técnicas na partida. Essa parada resultou em reduções na produção de olefinas (eteno, propeno e butadieno), aromáticos (benzeno, tolueno e xilênio) e em MTBE. Devido à descontinuidade no fornecimento de eteno os clientes de segunda geração, dependentes dessa matéria-prima reduziram a sua produção. Ademais, houve uma redução na demanda por nafta, principal matéria-prima, na produção dos petroquímicos de primeira geração. No entanto, a atividade da indústria química já

No País como um todo, o que parece estar ocorrendo é um forte e amplo movimento de formação de estoques preventivos ao longo de toda a cadeia de petroquímicos, em razão do receio de aumento de preços

mostra recuperação no período janeiro-setembro de 2,7% em comparação a igual período de 2001.⁴

Quando se analisa especificamente o segmento de derivados de petróleo na Bahia, verifica-se que, na Refinaria Landulfo Alves, no acumulado do ano até setembro, houve um incremento de 5,0% na produção.⁵

A produção de gasolina A, de acordo com a Associação Nacional do Petróleo (ANP), continuou apresentando incremento significativo, principalmente por conta da nova unidade implantada em julho de 2001. No acumulado do ano, o crescimento observado até setembro foi de 75,8%. Ocorre um equilíbrio nessa variação a partir de setembro, quando a produção tem comparação equivalente, com igual capacidade instalada.

Já a produção de óleo combustível, até setembro, registrou um decréscimo de 14,1% em relação a igual período do ano anterior.

Por outro lado, observa-se que, em 2002, a produção de nafta está bastante comprometida; o mês de janeiro foi o único que registrou crescimento positivo (2,4%). Assim, a produção acumulada em 2002 é menor do que a de 2001, até o mês de setembro, atingindo uma variação negativa de 16,8%.

O setor de papel e papelão acumulou crescimento de 20,4% no período de janeiro a setembro de 2002. Este resultado positivo é explicado pela expressiva desvalorização do real, com taxa de câmbio acumulando no ano variação de 67,9% até setembro, e pela recuperação gradativa dos preços internacionais da celulose. A Bahia Sul Celulose produziu, até o fim do terceiro trimestre de 2002, 454,0 mil toneladas, dentre as quais 284,3 mil toneladas de celulose de mercado e 169,7 mil toneladas de papel, produção 1,4% superior a igual período de 2001. Os preços de celulose branqueada de eucalipto, em dólares, apresentaram recuperação consistente, atingindo a cotação de US\$ 510

por tonelada, na Europa e Estados Unidos, mantendo estabilidade com relação ao preço do segundo trimestre. Cabe destacar, que 70,3% das vendas são destinadas ao mercado externo, o que representa cerca de 320,0 mil toneladas.

Para os próximos meses espera-se uma recuperação da indústria de transformação, uma vez que a produção da indústria química (responsável por 59,5% do VAB – valor agregado bruto da Bahia)

processa aos níveis normais após a regularização do suprimento de eteno, como também devido ao aumento na produção de derivados de petróleo em função do aumento da demanda. Da mesma forma, o gênero metalúrgico (responsável por 16,0% do VAB da Bahia) tenta compensar a queda no consumo doméstico através de expansão das exportações em novos mercados. Soma-se o fato de que é esperado um “efeito base”

ou, ainda, um crescimento maior da produção industrial nos últimos meses de 2002, em função do baixo nível de atividade desses mesmos meses em 2001.

Comércio Varejista

Tomando-se como base o mesmo período do ano anterior, constata-se que o varejo do estado encerrou o período de janeiro a setembro com uma retração de 0,12%, diante das sucessivas crises enfrentadas pelo País e da política monetária recessiva. Esta taxa reflete o desaquecimento do setor, motivado, principalmente, pela expressiva queda nas vendas do segmento supermercadista, considerado o mais representativo no contexto das atividades pesquisadas. Em setembro, o volume de vendas do comércio varejista do estado da Bahia manteve-se estável (0,04%) se comparado ao mesmo mês do ano passado.

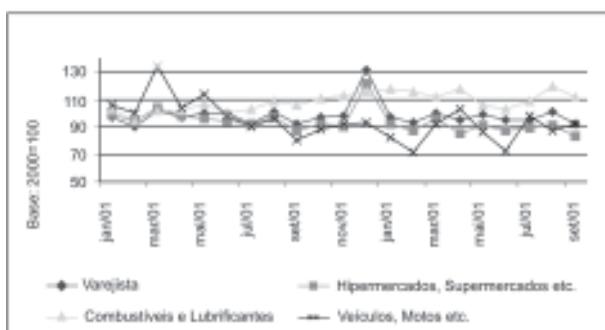
Dos cinco ramos que compõem o comércio varejista o segmento hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo apresentou a retração mais acentuada com variação no período janeiro a setembro de 2002 de 6,2%. O grupo responde por mais de 40% na estrutura do comércio varejista. A desaceleração do ritmo de

O desemprego e as restrições orçamentárias dos consumidores – consequência dos baixos rendimentos auferidos, permitindo-os adquirir apenas os produtos da cesta básica – explicam os constantes resultados negativos na atividade comercial

⁵ ANP. *Petróleo e derivados*. Dados Estatísticos. Disponível em www.anp.gov.br. Acesso em nov. 2002.

⁴ BRASKEM. *Braskem divulga resultado dos nove primeiros meses de 2002*. Disponível em www.braskem.com.br. Acesso em nov. 2002.

Gráfico 3
Índice de Volume de Vendas do Comércio
Principais Segmentos
Bahia, 2001/2002



Fonte: IBGE

atividade tem influenciado negativamente o comportamento desse varejo. O desemprego e as restrições orçamentárias dos consumidores – consequência dos baixos rendimentos auferidos, permitindo-os adquirir apenas os produtos da cesta básica – explicam os constantes resultados negativos. Ao se desagregar o grupo constata-se que o segmento supermercadista acumulou, no ano, retração de 9,3%.

O incremento anual de 9,5% no volume de vendas do segmento combustíveis e lubrificantes pode ser explicado, em um primeiro momento, pelo impulso nas vendas de combustíveis, no primeiro semestre do ano, uma vez que, no segundo trimestre, houve redução na venda dos combustíveis, em razão dos sucessivos reajustes dos preços, pressionados pela elevação do dólar. Ademais, merece destacar que em razão do processo eleitoral as campanhas políticas contribuíram para impulsionar o consumo de combustíveis.

O segmento veículos, motos, partes e peças não apresentou bons resultados durante o ano, o que se pode atribuir às incertezas da economia do País, que desencorajaram os consumidores a assumir compromissos de longo prazo. Visando a reduzir os elevados estoques existentes nos pátios das montadoras, as concessionárias vêm fazendo constantes campanhas promocionais. Contudo, a desaceleração dos negócios tendem a retrain o consumo desses bens.

No entanto, após apresentar em julho a primeira reação positiva do ano, em agosto a pesquisa apurou desempenho negativo (-11,3%), mas em se-

tembro observa-se novo salto com taxa positiva de 14,2% no Indicador do Volume de Vendas do segmento de automóveis, motos, partes e peças. Em agosto, numa tentativa de estimular as vendas, o governo decidiu reduzir as alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) que incidem sobre o preço dos automóveis. Entretanto, a redução foi maior para os carros médios, enquanto que para os chamados carros populares foi de apenas 1%, gerando pequena queda nos preços desses veículos. Ademais, o lançamento de novo modelo de automóvel fabricado na unidade de produção instalada no estado contribuiu para aumentar as vendas, mas não o suficiente para reverter os constantes resultados negativos apresentados pelo segmento durante o ano. As sucessivas quedas nas vendas de automóveis foram determinantes para o setor acumular, no ano, retração de 15,6% se comparado ao mesmo período de 2001. Como se trata da comercialização de bens que dependem de financiamento, a instabilidade do mercado em razão da alta do dólar deixou os potenciais compradores apreensivos no momento de assumir compromissos. No âmbito da indústria automotiva esse fato foi responsável pelo acúmulo de veículos nos pátios das montadoras.

Enfim, apesar dos desembolsos em caráter extraordinário do FGTS, do decréscimo da taxa de desemprego, da renda agrícola auferida neste ano e do desempenho favorável da balança comercial o comércio varejista não tem apresentado resultado satisfatório, levando a projetar um crescimento nulo ao fim do período. Dentre os fatores que contribuíram para este resultado destacam-se as altas taxas de juros cobradas no crediário e a alta do dólar, refletindo diretamente nos reajustes dos preços dos produtos importados e de alguns insumos utilizados na indústria.

Agricultura

A estimativa de colheita de grãos para Bahia, para safra 2002 é de 2,9 milhões de toneladas, o que representa um acréscimo de 1,9% comparativamente à do ano passado. O total de área plantada de grãos – cerca de 2,4 milhões de hectares – é maior em 10,4% do que o total de área plantada em 2001.

Tabela 1

Produção Física e Área Plantada dos Principais Produtos Agrícolas
Bahia – 2001/2002

Produtos	Produção Física em Toneladas			Área Plantada em ha		
	2001	2002*	Var. (%)	2001	2002*	Var. (%)
Mandioca	3.566.393	3.977.627	11,5	326.900	321.750	-1,6
Cana-de-açúcar	4.357.735	4.889.975	12,2	79.699	84.296	5,8
Cacau	126.812	110.523	-12,8	574.586	571.409	-0,6
Café	171.579	167.951	-2,1	151.039	154.807	2,5
Grãos	2.832.864	2.888.061	1,9	2.147.181	2.370.692	10,4
Algodão	170.092	181.251	6,6	56.629	74.464	31,5
Feijão	246.434	365.128	48,2	685.809	790.552	15,3
Milho	992.852	843.486	-15,0	689.388	675.780	-2,0
Soja	1.407.600	1.464.000	4,0	690.000	800.000	15,9
Sorgo	15.886	34.196	115,3	25.355	29.896	17,9

Fonte: IBGE - PAM/LSPA/GCEA
* Estimativas até outubro de 2002.

De acordo com o levantamento da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola (EBDA)⁶, realizado no final de agosto, a safra de inverno da Bahia, plantada na região nordeste do estado teve um aumento de 37,6% este ano, enquanto que no final do ano passado, a produção foi de 226,2 mil toneladas e, em 2002, alcançou 311,3 mil toneladas de feijão, milho e feijão fradinho (principais cultivos).

Os fatores que contribuíram para um resultado positivo da safra foram a qualidade das sementes distribuídas na região pelo governo estadual, as orientações de plantio dadas pela empresa aos produtores e o aumento da área plantada. Foram enviadas pela Secretaria de Agricultura do estado 1.230 toneladas de sementes para o plantio deste ano.

Conforme estimativas de outubro de produção agrícola (LSPA/IBGE), apresentadas na Tabela 1, a produção baiana de feijão atingirá, em 2002, 365 mil toneladas, o que representa um aumento de 48,2% em relação à safra 2001. Este resultado positivo deve-se ao grande aumento da safra das águas (segunda safra de feijão) e também ao fato de que esta cultura resistiu ao forte veranico entre a segunda quinzena de junho e a primeira de agosto, na região nordeste do estado, principal área produtora. Os municípios de Adustina, Parapiranga, Fátima, Sítio do Conde e, notadamente Ribeira do Pombal, apresentaram aumento significativo na produção de feijão.

A colheita de milho apresentou uma queda de 15,0% em relação à safra de 2001, com uma produção de cerca de 843 mil toneladas. Essa redução foi mais significativa na região de Irecê, ainda que houvesse um aumento na produção localizada no oeste baiano. Esse resultado decorreu principalmente da falta de chuvas que prejudicou esta lavoura mesmo antes da floração.

No caso da soja, em 2002 a área destinada ao plantio chegou a 800 mil hectares, o que representa um crescimento de 15,9% em relação à safra de 2001. A produção aumentou 4,0%. O aumento da produção foi influenciado pela cotação do grão no mercado internacional, que vem acumulando alta de 80%⁷ devido à valorização do dólar e à expectativa de quebra da safra dos EUA, maior produtor mundial do grão.

A mandioca que é uma das culturas mais importantes no estado da Bahia, seja por sua característica de agricultura familiar ou por sua tolerância à seca, apresentou crescimento de 11,5% em relação à safra 2001, com estimativa de produção em torno de quatro milhões de toneladas para a safra 2002.

Já a cana-de-açúcar registrou um aumento da área plantada de 5,8% em relação à safra 2001, apresentando uma estimativa de crescimento da produção de 12,2%, impulsionada pela alta nos preços internacionais. A principal razão da manutenção dos preços elevados é a pouca oferta mundial, que vem desde a quebra da safra 2000/2001.

⁶ A Tarde, 23.09.2002.

⁷ Gazeta Mercantil, 21.10.2002.

O café registrou um decréscimo de 2,1% na produção, em comparação à safra anterior, no entanto, obteve um aumento de 2,5% no total da área plantada em 2002, principalmente na região litorânea, com a variedade *conillon* e também nas áreas da Chapada Diamantina, com a variedade *arábica*. As altas taxas de câmbio influenciaram na redução da produção, uma vez que os equipamentos e insumos utilizados desde o plantio até a colheita são importados, encarecendo os custos dos produtores. Por outro lado, houve uma melhoria nos preços do café, chegando a uma média de 35% de alta, em função da retenção da safra imposta pelo governo federal. A perspectiva de diminuição da oferta tem provocado uma alta nos preços futuros do café na Bolsa de Nova York. Outro fator que contribuiu para a recuperação dos preços do café, segundo relatório do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, foi a drástica diminuição da produção do Vietnã (em função de problemas climáticos e da redução dos tratamentos às lavouras).

O cacau registrou queda tanto na estimativa da produção para a safra 2002 (-12,8%) como na área plantada (-0,6%) na comparação com a safra 2001. Isso se deve ao fato de que os produtores baianos estão descapitalizados para o combate da *vassoura-de-bruxa* e para a renovação genética das plantações, embora no cenário externo haja expectativas positivas, uma vez que a redução da oferta no mercado internacional, provocada principalmente pela interrupção das exportações da Costa do Marfim, ocasionou um aumento de 56% nas cotações em 2002.

A assinatura dos primeiros contratos de pequenos produtores do Fundo de Aval para o Cacau, por parte da Secretária de Agricultura e do Banco do Nordeste, é um novo fator de estímulo para os produtores da região sul da Bahia. Os recursos da ordem de R\$ 3,5 milhões correspondem à 4ª Etapa do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira, cujo objetivo é o combate à *vassoura-de-bruxa* e a renovação genética das plantações.

SETOR EXTERNO

A crise do mercado internacional deteriorou as relações comerciais do estado, uma vez que afetou

seus principais parceiros – Estados Unidos e Argentina. Com isso, os exportadores baianos buscaram novos mercados para escoar a produção, como é o caso da China que compra celulose e Cingapura o óleo combustível.

No acumulado do ano, até setembro, as exportações estaduais atingiram a marca de US\$ 1,7 bilhões com incremento de 4,9% maior que a taxa nacional (-1,9%) e do Nordeste (3,7%). Na análise das exportações por fator agregado verificou-se crescimento nas exportações dos produtos semimanufaturados (32,9%) e básicos (10,0%), com participação na pauta de exportações do estado de 25,0% e 15,5% respectivamente. O segmento de produtos manufaturados, que tem participação de 57,6%, retraiu-se em 3,7%.

Entre os produtos básicos destacam-se as vendas externas da soja uma vez que o produto obteve valorização no mercado internacional seja pela crescente demanda dos mercados da China e da Europa ou porque houve retração dos estoques mundiais, principalmente por parte dos Estados Unidos. Ademais como a cotação do produto é realizada em dólar, no Brasil, a soja foi beneficiada pelas oscilações cambiais durante todo o ano de 2002. Apesar da significativa participação dos produtos derivados da soja na pauta de exportação de produtos agropecuários, ressalta-se que as vendas externas de soja não obtiveram, em 2002, incremento em relação ao ano de 2001. Outros produtos do segmento de produtos básicos também foram favorecidos com as variações cambiais, como, por exemplo: cacau, celulose, café, cravo-da-índia, etc.

Para os semimanufaturados destacam-se as vendas externas de petroquímicos, que mesmo num cenário de maior complexidade macroeconômica e adverso para a indústria petroquímica mundial em 2002, manteve incremento nas exportações, destinadas basicamente para os mercados asiáticos e europeus. Segundo a Promo, as vendas externas de químicos e petroquímicos apresentaram um acréscimo de 9,4% – a participação do segmento na pauta de exportações do estado aumentou de 26,1%, em 2001, para 27,3% em 2002, uma vez que o segmento de derivados de petróleo registrou queda na participação de 25,5% para 18,3%.

O decréscimo de 24,7% no segmento derivados de petróleo deve-se, principalmente, à queda da receita de exportação de óleo combustível (57,4%), que passou de US\$ 365 milhões para US\$ 155 milhões e tem participação de 50,6% na pauta desse segmento, enquanto que o item outras gasolinas com participação de 37,0% tiveram aumento de 310,9% no período e são destinadas aos Estados Unidos.

O segmento metalúrgico influenciou significativamente o resultado positivo das exportações baianas durante o ano, registrando taxa de crescimento de 46,3%, embora não se tenha observado performance similar na produção deste segmento. O significativo incremento nas exportações metalúrgicas, contrário ao desempenho da produção, deve-se ao fato de que quase toda a produção está sendo escoada para o mercado externo (basicamente Estados Unidos), o que não ocorreu no ano de 2001. Daí as vendas de catodos de cobre atingirem variação de 3.534,1% comparado ao período de janeiro a setembro de 2001.

O segmento de papel e celulose respondeu por 10,6% das exportações do estado e apresentou crescimento de 9,1% das suas vendas externas, refletindo leve recuperação da demanda mundial após o efeito da desaceleração econômica dos EUA, a qual gerou aumento dos estoques e, conseqüentemente, reduziu os preços. Segundo os Indicadores Industriais da FIEB (2002), o setor de papel e celulose possui orientação exportadora e, especificamente, no caso da Bahia, mais de 70% do faturamento provém das exportações. A celulose é quase que integralmente exportada, enquanto a produção de papel se divide entre o mercado interno e o externo. As vendas internas de papel, apesar das boas margens que proporcionam, se mantêm contidas, em virtude do baixo nível de atividade econômica. No que se refere aos preços, o mercado internacional de papel acompanha o movimento da celulose, porém, com alguma defasagem no tempo.

Ainda que o segmento de manufaturados tenha registrado queda, ressalta-se as primeira remessas

para o exterior de automóveis produzidos na Bahia, principalmente para o México, Chile e Argentina. As vendas externas de automóveis (iniciadas em julho de 2002) atingiram até setembro US\$ 43,8 milhões – cerca de 2,6% das exportações baianas.

No período janeiro a setembro de 2002, entre outros segmentos que tiveram variações positivas nas exportações destacam-se: minerais (8,6%) e couros e peles (58,9%).

**Ressalta-se as
primeira remessas
para o exterior de
automóveis produzidos
na Bahia, principalmente
para o México, Chile
e Argentina**

As importações baianas mostraram um resultado mais acentuado, com uma retração de 19,5% até setembro, ante o acumulado do ano passado até o mesmo mês. No que diz respeito às categorias de uso, todas exibiram quedas na comparação do acumulado deste ano até setembro contra o mesmo

intervalo de tempo em 2001, exceto bens de consumo duráveis, que obtiveram incremento de 5,6%. As importações de bens intermediários, bens de capital, combustíveis e lubrificantes e bens de consumo não duráveis apresentaram quedas de 18,8%, 27,3%, 38,6% e 16,6% respectivamente.

Quando se analisa as importações baianas segundo os principais países, observa-se que a redução das compras externas no período janeiro a setembro foi muito maior para a Argentina (-25,5%) que tem participação de 22,0% das importações baianas. Para os Estados Unidos, na segunda posição, foi verificada uma redução de 18,5%, ante o mesmo período do ano anterior. O Chile com participação bem menor que estes dois países (6,7%), teve uma redução de 29,9% das compras externas baianas.

No detalhe de principais blocos econômicos registra-se queda nas importações em todos os blocos, exceto para a Ásia, com participação de 12,8%, que apresentou incremento de 71,4% das compras baianas.

ÍNDICE DE PREÇOS

No que se refere à inflação, medida pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPC-SEI), a mesma acumulou, no ano, até outubro, 7,0%, valor acima da meta central de 4,0% para a inflação de 2002.

Com a taxa de 1,2% no mês de outubro, a inflação já acumula 8,6% nos últimos doze meses (nov/01-out/02). A variação acumulada do IPC/SEI, desde a implementação do Real em 1º de julho/94, alcançou 142,5%.

Os grupos que tiveram os maiores aumentos, em função do que pesa no orçamento familiar, durante 2002 foram Alimentos e Bebidas (8,5%) e Transporte e Comunicação (7,4%). Observe-se que estes grupos tiveram aumento de preços acima da taxa média acumulada do IPC-SEI, o que os torna os principais responsáveis pela elevação da taxa de inflação em Salvador.

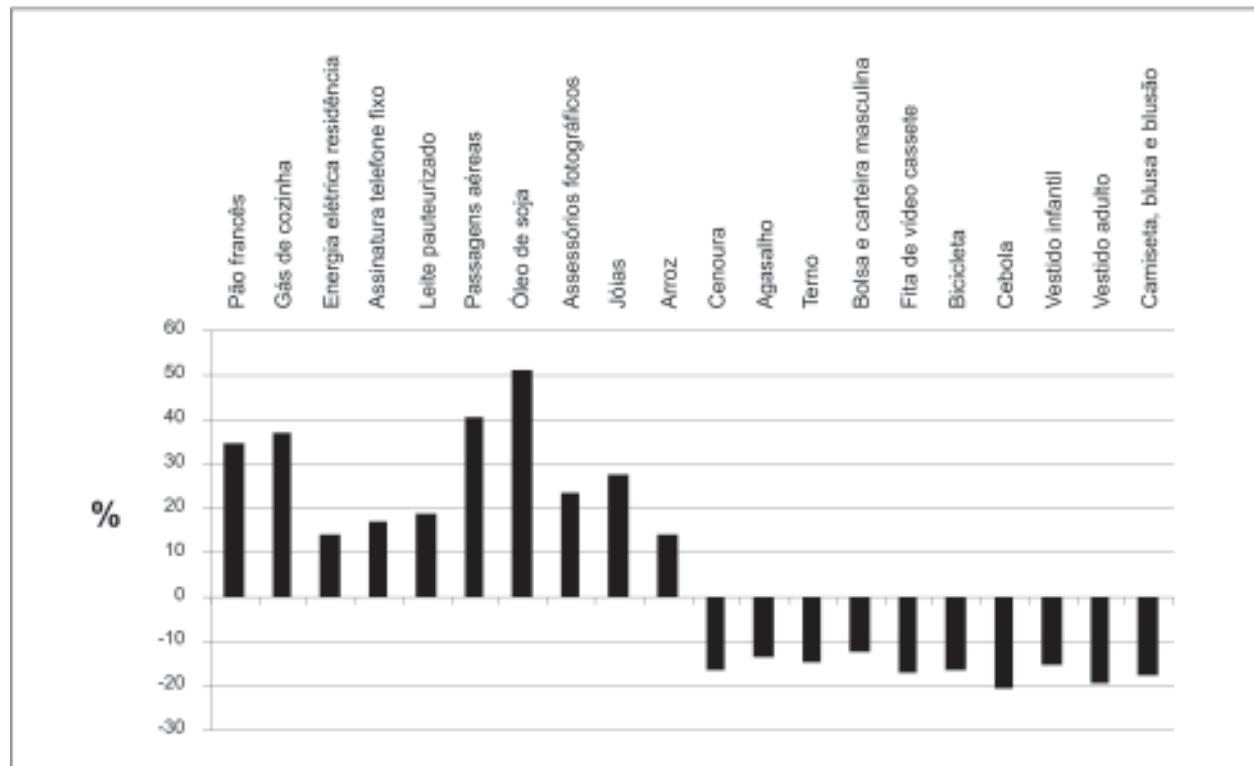
O grupo Alimentos e Bebidas, com participação de 30,19% – maior peso no orçamento doméstico na cesta que compõe o IPC/SEI, foi pressionado pelo elevado índice dos subgrupos: Produtos Industrializados, acréscimo de 13,1%, influenciados pelos aumentos de: pão francês (34,5%), leite pasteurizado (18,9%), óleo de soja (51,0%), entre outros; Elaboração Primária, aumento de 7,2%, em decorrência das elevações observadas nos seguintes produtos: arroz

(13,9%), carnes frescas e vísceras (6,1%), entre outros; Alimentação Fora do Domicílio registrou crescimento de 4,6%, devido principalmente ao acréscimo de preços de refeição (5,4%), lanche (6,2%), refrigerante e água mineral (4,9%) e outras bebidas alcoólicas (7,4%); Produtos In Natura apresentou resultado positivo da ordem de 3,4%. Já o grupo Transporte e Comunicação teve aumento expressivo nas passagens aéreas (40,0%), no ônibus (10,0%), na gasolina (4,6%) e no automóvel novo (3,7%).

Observou-se o seguinte comportamento nos demais grupos: Despesas Pessoais 6,3%, Habitação e Encargos (7,8%), Artigos de Residência (8,8%), Saúde e Cuidados pessoais (7,8%) e Vestuário (1,9%).

Esse comportamento da inflação reflete a combinação de três fatores: a forte depreciação cambial observada recentemente; a trajetória dos preços administrados, influenciados pelo câmbio, tanto diretamente (por exemplo, no caso da gasolina) quanto indiretamente, via indexação dos índices gerais de preços; e choques climáticos adversos com impacto sobre o preço dos alimentos.

Gráfico 4
Maiores e Menores Variações Acumuladas do IPC
Salvador, 2002



Fonte: SFI

MERCADO DE TRABALHO

Quando se observa a evolução, no mercado de trabalho, da taxa de desemprego e do rendimento médio real, em 2002, verifica-se aumento no nível de emprego na RMS, uma vez que a taxa média no ano, até setembro de 2002, foi de 8,0%. Nesse mesmo período, em 2001, a taxa média de desemprego era de 9,3%.

De setembro de 2001 para setembro de 2002 o número de pessoas economicamente ativas aumentou 5,1%, influenciado pelo crescimento da ocupação (5,5%), enquanto a desocupação manteve-se estável (0,3%). O número de pessoas não economicamente ativas (fora do mercado de trabalho) também aumentou (0,8%). A taxa de desemprego aberto caiu 0,4 ponto percentual.

Na mesma comparação, o número de trabalhadores foi maior na construção civil (12,6%), no comércio (10,2%), na indústria de transformação (2,6%) e nos serviços (2,4%). Dentre as categorias de ocupação, o crescimento foi generalizado: empregadores (57,5%), empregado sem carteira de trabalho assinada (9,6%), empregados com carteira de trabalho assinada (5,4%). O número de trabalhadores por conta própria apresentou redução (-2,9%).

Com relação à renda, verifica-se aumento nos rendimentos médios reais no início do segundo semestre (entre o mês de agosto/02 em relação a agosto/01 aumentou 2,3%). De agosto de 2001 para agosto de 2002 caiu o rendimento no comércio (-6,7%), nos serviços (-2,3%), na indústria de transformação (-14,5%) e na construção civil (-10,4%). Para o setor de serviços é observada a única variação positiva (0,4%). Por categoria de ocupação, observou-se queda no rendimento real dos trabalhadores por conta própria (-6,3%) e dos empregados com e sem carteira de trabalho (-6,1% e -4,6%, respectivamente).

A comparação da média do período janeiro a agosto deste ano com o mesmo período do ano passado mostra queda de 2,9% no rendimento médio das pessoas ocupadas.

Quando se considera apenas o mercado de trabalho formal, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego⁸, houve a criação de 38 mil novos postos

de trabalho, representando um crescimento de 186,5% no acumulado do ano, comparado a igual período do ano anterior, sendo 14 mil no setor de serviços, 10 mil na indústria de transformação e nove mil na construção civil, entre os setores de atividade com maior participação de trabalhadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em retrospectiva, verificou-se que as causas para o baixo crescimento da economia brasileira durante os três primeiros trimestres do ano foram: o mercado interno fraco, condicionado pelo desemprego elevado e a queda da renda real; a elevada taxa de juros e a instabilidade financeira, que deprimiram os investimentos e amedrontaram o consumidor, o que concorreu para retrainir o consumo de bens duráveis; a redução das exportações em função da retração mundial e da queda de preços internacionais de produtos exportados pelo Brasil.

No final do terceiro trimestre, a atividade econômica no Brasil mantém-se relativamente estável, a despeito da volatilidade observada no mercado financeiro. Apesar do ajuste de estoques ocorrido em agosto e setembro, a persistência de incertezas no cenário atual pode restringir movimentos no curto prazo. Principalmente devido à crise de confiança decorrente de incertezas quanto à futura condução da política econômica, às crises observadas em mercados emergentes, à perspectiva de mais uma guerra no Golfo e à redução na probabilidade de recuperação das economias americana e européia vêm drenando a tolerância do mercado de risco.

Na economia baiana observa-se estabilidade na atividade econômica, propiciada pelas incertezas que cercam o mercado. A indústria promete retomada no último trimestre do ano. Igualmente o comércio varejista pode acompanhar o ritmo da indústria, e tem como fator positivo as vendas de final de ano. Os demais setores de atividade devem manter a performance observada até então durante o ano.

Por fim a expectativa para o próximo ano é de um ambiente recheado de mudanças sócioeconômicas que deverão influenciar principalmente os indicadores sociais, em especial, os níveis de rendimento e de emprego.

⁸ Cadastro de Empregados e Desempregados (CAGED).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Notas da 77ª reunião do comitê de política monetária do Banco Central do Brasil (COPOM). Disponível em: <www.bacen.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Informativo do comércio exterior*. Disponível em: <www.promoba.com.br> Acesso em: nov. 2002.

ESTIAGEM pode durar até o final do próximo ano. *A Tarde*, Salvador, 09 set. 2002. Caderno Rural, p. 5.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa mensal de emprego – PME*. Disponível em: <www.ibge.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

INDICADORES INDUSTRIAIS. Salvador: FIEB. Disponível em: <www.fieb.org.br> Acesso em: nov. 2002.

PREÇO da soja acumula alta de 80% no ano com dólar valorizado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 21 out. 2002. Caderno Agribusiness, p. B-16.

SAFRA de inverno aumenta na Bahia, apesar da estiagem. *A Tarde*, Salvador, p. 8, 23 set. 2002. Caderno Rural, p.8.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. IPC Salvador. Out. 2002. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: nov. 2002.

_____. *Pesquisa mensal do comércio – PMC*. Release. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

_____. *Pesquisa industrial mensal – PIM*. Release. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

_____. Taxa de desemprego mantém trajetória de crescimento na RMS. Disponível em: <www.sei.ba.gov.br> Acesso em: nov. 2002.

Resumo Executivo

Efeitos Impulsionadores	Efeitos Restritos
Macroeconômicos	
Aumento das exportações e redução das importações;	Crise econômica nos EUA e Argentina, principais parceiros do Brasil;
Expectativas otimistas após às eleições para presidente.	Desvalorização cambial;
Superávit primário favorável;	Elevada taxa de juros;
Recuperação do nível de atividade industrial brasileiro.	Alta da inflação;
	Redução dos investimentos diretos externos.
Na Agricultura	
Novas formas de incremento da renda agrícola (floricultura e fruticultura);	Irregularidade das chuvas provocada pelos efeitos do veranico (fevereiro e março) e El Niño (no final da safra), afetando o cultivo das principais culturas;
Distribuição de 1.230 toneladas sementes de qualidade pelo governo estadual;	Altos custos dos produtores de café na aquisição de insumos e equipamentos importados;
Elevada produtividade do feijão, em decorrência da resistência desta cultura ao veranico;	Descapitalização dos produtores para o combate à vassoura-de-bruxa e à renovação genética das plantações.
Primeira colheita de trigo irrigado na Bahia (Mucugê) pela EBDA, alcançando uma produtividade de 5 mil hectares acima da média nacional;	
Alta cotação da soja e do açúcar no mercado internacional;	
Liberação de R\$ 3,5 milhões para o Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira.	
Na Indústria	
Dinamismo no processamento de refino por conta da nova unidade da RLAM implantada em 2001.	Parada para manutenção numa unidade petroquímica, no primeiro semestre, que reduziu o fornecimento de eteno, com efeito sobre toda a cadeia de plástico.
Dinamismo dos setor exportador de papel e celulose diante da recuperação dos preços de commodities e do reaquecimento da demanda interna e externa.	Redução no consumo de produtos do cobre por parte do mercado interno.
	Aumento dos preços internacionais dos derivados do petróleo.
No Comércio e outros Serviços	
Aumento significativo nas vendas brutas de combustíveis e lubrificantes.	Queda generalizada na maioria dos segmentos do comércio varejista, devido à recessiva política econômica em 2002;
Redução da alíquota do IPI sobre o preço de automóveis.	Acréscimo nos preços dos produtos importados.
No Comércio Exterior	
Introdução dos veículos automotores da Ford na pauta de exportação, com destino para a Argentina, Chile e México;	Redução das vendas externas dos produtos metalúrgicos, químicos e petroquímicos, com destino ao Mercosul, principalmente, para Argentina;
Crescimento das exportações com destino aos mercados não tradicionais (China, Indonésia, Cingapura e Hong Kong);	Queda nas importações (Ásia e EUA) de componentes de microinformática utilizados como insumos na indústria de informática.
Crescimento das exportações para o México, devido ao novo acordo comercial bilateral com o Brasil.	Decréscimo nas importações de sulfetos de minério de cobre (Chile, Argentina, Peru, Indonésia e Portugal).
No Mercado de Trabalho	
Os ocupados pertencentes ao setor da indústria de transformação passam a ter uma maior representatividade na distribuição total dos ocupados;	Elevação do desemprego;
Aumenta a proporção dentro do total da ocupação dos trabalhadores com maior escolaridade.	Queda dos rendimentos;
	Queda na proporção dos assalariados no conjunto da ocupação;
	Aumento da proporção dos conta-própria no conjunto da ocupação.

Os “fundamentos” do nosso mercado de trabalho¹

Laumar Neves de Souza*

Resumo

O presente artigo apresenta as duas principais características do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador em 2002. Toda a discussão, aqui encaminhada, toma como elemento central de análise a noção de fundamento, tão pronunciada e requisitada, nos últimos tempos, por aqueles que fazem uma leitura otimista da economia do país, especialmente os responsáveis pela área econômica do atual governo. Procura-se demonstrar, sempre que possível, por meio de comparação com o caso argentino, a fragilidade dos nossos fundamentos econômicos. Ao agir assim, é possível perceber que a debilidade do mercado de trabalho dessa região metropolitana, bem como o de outras regiões do território nacional, é consequência e expressão maior da falta de fundamento que impera na nossa economia.

Palavras-chave: economia brasileira; fundamento econômico; mercado de trabalho; desemprego e rendimento.

Abstract

The present paper presents two main characteristics of the labor market in Salvador's Metropolitan Region in 2002. The discussion here presented adopts the concept of ground as a central element of analysis, highlighted and required lately by those who make an optimist reading of the economy of the country, specially the ones responsible for the present government economic area. The attempt is to demonstrate, whenever possible, the fragility of our economic grounds, resorting to the comparison with the situation in Argentina. The adoption of this posture allows us to see that the frailty of the labor market in the metropolitan region, as well as in other regions in the Brazilian territory, is a consequence and expression of the lack of grounds that is predominant in our economy.

Key words: Brazilian economy, economical ground, labor market, unemployment and income.

É impressionante, mas a noção de fundamento parece dominar a cena na vida moderna. Ela não é exclusividade, apenas, dos economistas, os quais, na sua grande maioria, não se furtam em utilizá-la. Em outras áreas, freqüentemente também dá-se destaque a tal noção. Nos esportes, por exemplo, não raras são as vezes em que ouvimos os especialistas afirmarem que aquele atleta precisa melhorar naquele fundamento, ou, ao invés disso, comentam que aquele outro atleta é completo, pois domina todos os fundamentos.

¹ Agradeço os comentários e sugestões de Marcelo Santana e Flávia Suerdieck, pesquisadores da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), e ao mesmo tempo chamo atenção para o fato de que os erros e omissões que, porventura, existam são de minha inteira responsabilidade.

* Doutorando em Ciências Sociais pela FFCH/UFBA e bolsista FAPES. laumar@sei.ba.gov.br.

Muito embora isso aconteça dessa forma, cabe fazer um comentário crucial que diferencia, de maneira incontestada, a utilização de tal noção na economia e nas outras áreas. A impressão que se tem é que na economia a concepção de fundamento parece ser bem mais fluida que nos outros campos. Em esportes como o futebol, por exemplo, apesar de serem freqüentes as modificações nas táticas de jogo, os fundamentos são sempre os mesmos, o que significa que para ser um bom jogador o indivíduo tem que saber passar, dominar e cabecear bem a bola.

Diferentemente, na economia a concepção que se tem hoje acerca de alguns fundamentos nem sempre foi a que prevaleceu no passado. Um dos mais importantes fundamentos de uma economia é

a qualidade de suas contas externas. Isso porque opera-se com a percepção de que quanto menor for a dependência de um país em relação aos fluxos internacionais de capitais, mais “saudável” ele será. Essa não era a visão compartilhada pelos membros da equipe econômica durante os primeiros anos do Plano Real.

Esse *staff* defendia a idéia de que, naquele momento, a economia brasileira vivia sob a égide de um novo *slogan*, qual seja importar era o que importava. Ela menosprezava qualquer tipo de avaliação que concluísse que essa estratégia era equivocada, dado que expunha o país a um alto grau de vulnerabilidade externa. Atualmente, em virtude das incertezas que pairam sobre o mercado financeiro internacional, tal *staff* já não defende mais esse posicionamento.

Feitas essas colocações é preciso reconhecer que, indubitavelmente, uma das questões mais discutidas na sociedade brasileira, nos últimos tempos, tem sido a qualidade dos seus fundamentos econômicos. Antes, porém, de insistir nessa temática, tomando partido sobre quem está com a verdade – se aqueles que consideram que tal economia se encontra sobre sólidos fundamentos, ou então aqueles que questionam essa afirmação – faz-se mister recorrer ao próprio conceito da palavra fundamento.

Pois bem, semanticamente essa palavra possui dois significados. O seu primeiro sentido é base e/ou alicerce. Ou seja, dentro dessa perspectiva, fundamento seria a mesma coisa que sustentação. Já o segundo a relaciona à idéia de motivo e/ou razão. Nesse entendimento, a palavra fundamento é tomada como sinônimo de causa.

Dito isso, trabalheemos, a um só tempo, com esses dois significados para melhor compreender a realidade da economia brasileira. Para tanto, é preciso considerar, de saída, uma questão crucial, que é justamente, as reiteradas suspeitas que se colocam sobre os fundamentos da nossa economia. Perdoe-me o trocadilho, mas quais seriam as motivações para se colocar tanto em dúvida a validade e a qualidade dos nossos fundamentos? A esse respeito, cabe considerar que quando se pronuncia a palavra fundamento, intuitivamente a associamos a algo que possua substância, que tenha solidez, que seja segura e, portanto, confiável.

Tendo em mente essa percepção, torna-se facilmente compreensível a posição defendida pela equipe econômica do atual governo, no que tange à defesa e crença irremediáveis das bases “tão seguras” dos nossos fundamentos. Esse é pois o seu comportamento quando ao menor sinal de crise no cenário internacional, ou mesmo no plano interno, parte destemperadamente na sua defesa.

Essa postura visa, quase sempre, desqualificar afirmações e considerações que possuam qualquer tipo de conteúdo crítico sobre a nossa economia. Nessa linha procuram, por exemplo, depreciar toda e qualquer análise que vislumbre a possibilidade do Brasil vir a enfrentar os mesmos tipos de problemas que abatem a Argentina. A tese recorrentemente defendida é que a economia brasileira possui “fundamentos” que são diametralmente opostos aos do nosso vizinho, sendo, portanto, completamente, descabida insinuações dessa natureza.

Todavia, infelizmente, para aqueles que adotam essa postura, esse tipo de comparação não pode e não deve deixar de ser feita. Deixemos até mesmo de lado as semelhanças mais irrefutáveis, que dizem respeito à matriz ideológica e política que conduziu os rumos dessas duas economias nos últimos tempos, e nos concentremos num aspecto concreto, qual seja o (des)controle de suas finanças públicas. São inegáveis as similitudes existentes entre esses dois países quando o assunto refere-se a esse aspecto. Pode-se mesmo dizer, tomando de empréstimo uma frase popularmente conhecida, que se fossem gêmeos não pareceriam tanto.

Tanto lá quanto aqui a tentativa de controlá-la é tarefa que provoca discussões acirradas e debates infundáveis. Contudo, a estratégia comum perseguida por esses dois países para o controle de suas finanças públicas, resultante não da vontade dos seus agentes econômicos locais, mas originárias e compulsoriamente impostas pela bancada financeira internacional, de cujos interesses o FMI é fiel escudeiro, tem sido a insana busca de obtenção de superávits primários, com os quais são obtidos os recursos para saldar os seus inadiáveis compromissos financeiros.

Certamente, a aplicação dessa estratégia tem tido desfechos diferenciados. Enquanto a Argentina parece ter chegado no limite das suas forças,

exaurindo completamente sua capacidade de contração dos gastos públicos, o Brasil ainda tem conseguido, e só nós sabemos como, obter resultados “exitosos” nessa matéria.

Seguindo a linha de raciocínio dos que defendem, intransigentemente, essa estratégia, as comparações deveriam cessar por aí, pois o Brasil está numa condição infinitamente mais confortável que a da Argentina. Afinal de contas, ainda não vivemos um quadro de convulsão social, com a completa, ou quase isso, dissolução dos “fundamentos” que “sustentam” suas instituições financeiras. Decerto, diriam eles, não temos manifestações populares espontâneas como os “panelaços”, que contestam veementemente o quadro político-econômico-social vigente, colocando em xeque até mesmo as instituições democráticas legitimamente constituídas.

Tenho serias restrições a esse tipo de argumentação. Há, com certeza, nesses dois países, diferentes formas de manifestação da crise. E aí, nesse momento, uma pergunta se coloca, qual seja, por que isso acontece? Uma resposta simplista e ingênua que poderia ser dada, associaria esse fenômeno àquilo que secularmente vem sendo atribuído ao povo brasileiro: possuir um caráter pacificador.

Mas seria mesmo o brasileiro um ente que sofre calado? Por mais que seja difícil o seu calvário é incapaz de esboçar uma atitude de rebeldia? Talvez, a sua pseudo conformação tenha revelado circunstâncias até o momento pouco compreendidas. Nesse ponto, sou levado a fazer a seguinte consideração: todos sabem que essa política de contenção dos gastos públicos não escolhe rubrica, dela não escapam nem mesmo aqueles gastos que historicamente foram considerados tarefas precípuas do Estado, como aqueles voltados para saúde e educação. Por mais que a atual equipe econômica tente fazer crer à sociedade que ela fez muito pelo social, a realidade nua e crua a desmente categoricamente.

A configuração desse quadro tem suscitado, entre outras coisas, um crescimento sem precedentes

da violência urbana, com estabelecimento, inclusive, de um Estado paralelo que, muitas vezes, ocupa o espaço do próprio Estado legalmente constituído e cujas leis e regras de operação os noticiários cotidianamente nos deixam a par. Diante dessa realidade, caberia fazer ao menos uma indagação: será que de fato, não padecemos com o estabelecimento de uma crise, cujas marcas, indelévels, já se fazem plenamente visíveis nas veias do nosso tecido

social? Até que ponto nossa situação efetivamente se distancia daquela vivida pelos argentinos²?

Em face dessa realidade é que gostaria que fossem incluídas nas avaliações daqueles que defendem a “verdadeira pedra angular” sobre a qual se assenta os fundamentos da economia brasileira, considerações realistas sobre o nosso mercado de trabalho. Nos últimos anos, por exemplo, o problema do desemprego, reiteradas vezes foi

interpretado pelos integrantes da equipe econômica como algo inerente ao capitalismo na atualidade, o que decerto não se constitui numa leviandade.

O problema é que ao agir assim, ela encobria o outro lado da história, contava apenas uma meia-verdade, não deixava vir a público um aspecto crucial, que lhe comprometia e a tornava co-responsável pela elevação do desemprego. Tal aspecto diz respeito justamente à sua política recessionista, materializada, entre outras coisas, na adoção de forma “perene” de taxas de juros em níveis que, simplesmente, inviabilizam a realização de investimentos.

Possuísse mesmo o Brasil fundamentos com um alto grau de solidez – para utilizar um termo tão afeito àquele sujeito sem nome e rosto, mas que, pasmem, padece de vicissitudes tão humanas, a exemplo de medo, estresse e nervoso, chamado “mercado” – eles, sem sombra de dúvida, estariam

² Não se pode negar, todavia, que ao menos no aspecto político, sobretudo naquilo que se refere aos caminhos que legitimam o poder estabelecido, levamos ampla vantagem em relação aos argentinos. Veja que enquanto acabamos de passar por um processo de escolha dos nossos representantes, com tudo transcorrendo, até onde é possível, dentro da mais absoluta normalidade, eles enfrentam incertezas no que tange ao seu próximo pleito eleitoral, no qual irão escolher seu futuro presidente.

impressos nos números que exprimem a realidade do mercado de trabalho nacional. Esse não é, pois, o caso.

Desse modo, não devem causar estranheza as freqüentes provações que são postas aos nossos “fundamentos”. Indubitavelmente, isso é a prova incontestada de que não estamos bem, do ponto de vista das principais variáveis que dão o ritmo da atividade econômica no País. Ou, dito de um outro modo, tais fundamentos são vítimas de uma fragilidade estrutural.

Nesse ponto, é interessante chamar a atenção para o fato de que não é comum que alguém que tenha contraído uma dívida com alguma instituição financeira e que esteja com sua saúde financeira perfeitamente comprovada, esboçando total capacidade de liquidá-la, seja, constantemente, importunado por cobradores de plantão, os quais chegam a impor, como forma de verem seus valores ressarcidos, limites e regras para a execução do seu orçamento.

Os que defendem a tese de que a economia brasileira é um mar de tranqüilidade, um verdadeiro porto seguro, precisam reconhecer que contra fatos não existem argumentos. Basta observar a classificação de risco do Brasil³ no mercado financeiro internacional para se dimensionar a fragilidade dos nossos “fundamentos”. Sinteticamente, esse indicador, o risco país, evidencia a confiança depositada numa dada economia pelos credores internacionais de que ela honrará seus compromissos financeiros. Assim sendo, quanto mais elevado for tal risco, maior a percepção por parte de tais credores de que o país poderá não vir a saldar seus compromissos financeiros. À medida que essa percepção se confirma, maiores serão as taxas de juros que o país terá que oferecer para convencer os investidores a comprar seus títulos⁴.

³ O cálculo desse indicador é feito a partir da comparação entre os juros que um dado país paga por títulos de sua dívida com relação ao que o Tesouro americano paga pelos seus, sendo estes últimos considerados de risco zero, ou seja, com possibilidade nula de dar calote.

⁴ Não raras foram as vezes que o risco país calculado para a economia brasileira situou-se acima do que foi medido para a economia nigeriana. Por mais surrealista que esse indicador possa parecer, ele exprime exatamente a avaliação que a bancada financeira internacional faz dos nossos “saudáveis fundamentos”.

Como forma de contornar essa fragilidade, paradoxalmente ou não, tem se insistido na manutenção de uma política econômica que, mais do que subordinada aos interesses do capital financeiro internacional, poderá, no limite, e talvez este já esteja bem próximo, levar o País à insolvência. É comprovadamente inviável, no médio e longo prazo, que o governo consiga sustentar uma política de pagamento de juros que situam-se, hoje, no patamar de 21% ao ano e, mais que isso, que seja provável a reversão dessa situação.

Já que as coisas se dão nesses termos, então porque não se muda o rumo e se busca uma política que seja a antítese da atual, que ao invés de conduzir o país a um estado de letargia, o encaminhe a uma situação de crescimento.

Para que esse redirecionamento seja viabilizado é imprescindível a adoção de políticas que se dirijam fundamentalmente para a superação de duas questões nevrálgicas, que historicamente vêm limitando o desenvolvimento da economia brasileira.

A primeira é a evidente debilidade do nosso balanço de pagamento, consubstanciada, sobretudo, na eterna dificuldade que enfrentamos para minimizar o déficit nas transações correntes, o que nos conduziria a uma situação de menor dependência em relação ao capital financeiro internacional. Nos dias atuais, esse problema tem se atenuado em virtude da irracional depreciação do Real frente ao Dólar. Até a terceira semana do mês de outubro, o superávit registrado na balança comercial era de 9 bilhões de dólares. Contudo, é preciso que se criem outras condições, menos artificiais, para que expressivos superávits sejam atingidos, o que só será conseguido com a adoção de uma política que fomente as nossas exportações, o que passa, necessariamente, pela questão da sua desoneração. Ao que tudo indica, valerá para os próximos anos o *slogan* “exportar é o que importa”, que marcou a economia brasileira durante os anos 80.

A segunda refere-se ao equacionamento da questão do nosso endividamento público, o que passa necessariamente pela mudança do seu perfil. Mais precisamente, torna-se imperioso alongar os seus

prazos de vencimento, fazendo com isso que o pagamento dessa dívida seja espaçadamente diluído no tempo.

É importante destacar também que até mesmo aquela variável, a inflação, que, ao longo do Plano Real, sempre se constituiu num trunfo nas mãos dos condutores da política econômica, tem deixado de sê-lo. Não se está aqui afirmando que no Brasil não exista estabilidade monetária. Estamos felizmente, ao menos aí, longe de uma situação de descontrole.

No entanto, a adoção do sistema de metas de inflação, em virtude da imposição do FMI, tem se mostrado cada dia mais falível. Prova disso é que mais uma vez o IPCA, índice utilizado no estabelecimento das metas de inflação anuais, apresentará um resultado que supera a meta acordada com o referido Fundo, a qual situa-se em 3,5%, podendo variar dois pontos percentuais para mais ou para menos. O IPCA medido para os últimos doze meses, terminados em setembro, acumula uma alta de 7,93%.

Como não poderia deixar de ser, os “fundamentos” do mercado de trabalho nacional sofrem as influências dessa falta de fundamento da economia brasileira. O comportamento desse mercado no decorrer de 2002 revelou um agravamento das suas condições de funcionamento, materializada, sobretudo, na elevação do desemprego e na diminuição dos rendimentos. Essa foi, pois, sua tônica, sendo o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS) um daqueles que, no plano nacional, mais fielmente refletiram essa realidade.

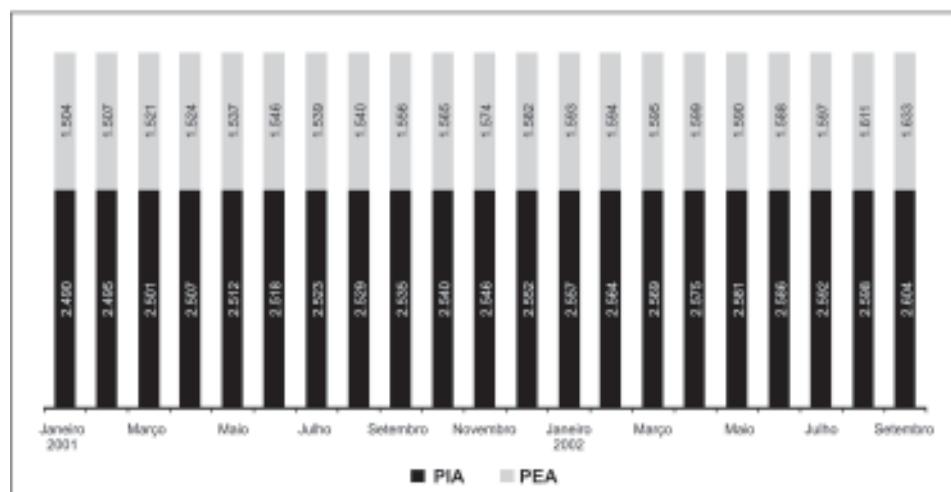
Esse cenário é evidenciado de forma categórica pelas informações produzidas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para a RMS. Analisando seus números pode-se perceber que a média da taxa de atividade, um de seus principais indicadores – posto que expressa a pressão exercida pelos traba-

lhadores a esse mercado – apresenta um comportamento de alta no comparativo dos primeiros oito meses deste ano com igual período do ano anterior, indo de 60,9% para 62%.

Esse resultado foi decorrente de um crescimento mais intenso, nesse intervalo de tempo, da População Economicamente Ativa (PEA) quando se compara com aquele que foi registrado para a População em Idade Ativa (PIA). O número médio de pessoas no primeiro contingente passou de 1.530 em 2001 para 1.600 em 2002, o que correspondeu a uma variação percentual de 4,5%. Já o número médio de indivíduos pertencentes ao segundo contingente cresceu de 2.512 para 2.581, o que significou uma variação percentual de 2,7% (Gráfico 1).

Vale ressaltar que esse comportamento da PEA infelizmente não é derivado de um crescimento da ocupação superior ao do desemprego, pois enquanto o número médio de ocupados se eleva em 3,9% o de desempregados sobe 6,1%. Qualificando um pouco melhor esse acirramento da problemática do desemprego no ano de 2002, a PED dá conta que a taxa de desemprego aumenta sistematicamente de janeiro a maio, a partir daí recuando e se aproximando do valor registrado em janeiro (Gráfico 2). Em termos absolutos, saiu-se de uma situação, em janeiro, onde haviam 429 mil desempregados e passou-se, em setembro, para uma situação onde cerca de 442 mil pessoas encontra-

Gráfico 1
Estimativa da População em Idade Ativa e da População Economicamente Ativa



Fonte: PED RMS-SF/SETRAS/II/FRA/DI/FESE/SEADE

vam-se nessa situação, o que corresponde a uma variação percentual de 3%.

Gráfico 2
Evolução da Taxa de Desemprego

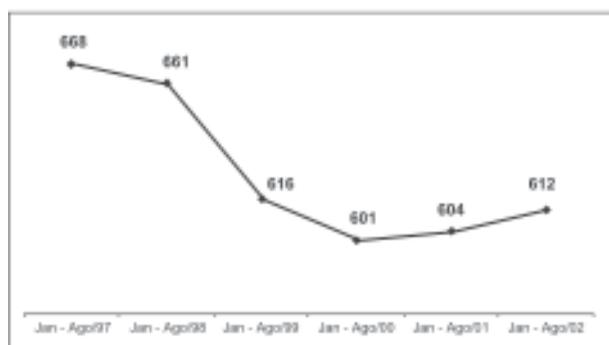


Fonte: PED RMS-SEUS/ETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

Os indicadores de rendimento, por sua vez, mensurados pela PED também informam a deterioração das condições de operação do mercado de trabalho da RMS. Perceba pelas informações contidas no Gráfico 3 que de 1997 a 2000 houve uma compressão significativa dos rendimentos dos ocupados, algo em torno de 11,2%. Logo em seguida, inicia-se um processo de elevação dos rendimentos, porém, que se mostrou incapaz de restabelecer os níveis de rendimento observados em 1997. O rendimento auferido pelos ocupados em 2002 é cerca de 9,1% menor do aquele que foi ganho em 1997.

Durante os meses deste ano, no período janeiro a agosto, o rendimento dos ocupados apresentou um comportamento irregular, ora aumentando e ora diminuindo. Desse movimento, observa-se uma pequena queda de 0,8% ao se confrontar os valores de janeiro e agosto. Em termos absolutos, isso significa que o rendimento dos ocupados em janeiro é cerca de R\$ 5 maior do que o de agosto, passando de 606 para 601.

Gráfico 3
Média do Rendimento Real Médio dos Ocupados



Fonte: PED RMS-SEI/SETRAS/UFBA/DIEESE/SEADE

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelas informações apresentadas, somos levados a concluir que a era FHC não deixará saudades. Durante esse período fomos obrigados a ter que identificar nas suas políticas as únicas possíveis e viáveis. Criou-se uma expectativa desmedida de que as reformas estruturais – muitas delas já em pleno processo de vigência, as quais tiveram como matriz ideológica as políticas neoliberais defendidas no Consenso de Washington – conduziram o Brasil para o caminho do crescimento econômico. Todavia, os indicadores econômicos e sociais mais recentes indicam que essa não é a realidade.

A aposta da equipe econômica de FHC de que as políticas perseguidas eram corretas foi excessivamente elevada e seus custos não foram devidamente avaliados, ou mesmo não foram sequer cogitados, dado que se existissem seriam mais do que compensados pelos benefícios proporcionados⁵. Esse é o comportamento característico de quem tem certeza da vitória, não vislumbrando nenhuma possibilidade de derrota⁶.

O governo imaginava que o “jogo” que levaria à superação dos problemas estruturais da nossa economia seria ganho de goleada. No entanto, passados oito anos, o placar não lhe é favorável, ou melhor não é favorável à sociedade. O único “gol” marcado pelo governo, o qual não poderíamos qualificar como sendo de placa, dados os mecanismos e instrumentos que foram utilizados para fazê-lo, refere-se ao controle da inflação. Os “velhos adversários” de sempre não conseguiram ser vencidos e o “jogo” está sendo ganho por eles. Infelizmente, a goleada se inverteu.

Como virar esse jogo? As alternativas e esperanças são todas depositadas nas propostas programáticas do presidente recentemente eleito. Porém uma coisa é certa, para que ele recoloca o Brasil no caminho do crescimento torna-se crucial

⁵ Como diria Batista Jr, “a tecnocracia ‘globalizada’ que comanda a Fazenda e o Banco Central vive no mundo da lua”. FSP, caderno Dinheiro, A escalada do dólar, 26/09/02.

⁶ Dentro de uma perspectiva sociológica, de inspiração weberiana, poderíamos dizer que esse tipo de conduta é típica de quem se orienta pela chamada ética dos fins últimos. Isso porque tal equipe dirigiu toda a sua conduta política em função da prossecução de um ideal, desprezando o cálculo racional dos meios. No seu ponto de vista, não é a responsável pelos maus resultados de suas ações.

proceder a uma redução das taxas de juros. Isso acontecendo, os níveis de investimento serão retomados, as taxas de desemprego recuarão, os salários melhorarão e a renda crescerá. Além disso, tal fato ajudará a diminuir o componente financeiro da nossa dívida pública, fazendo com que ela cresça num ritmo bem menos acelerado.

É bom deixar claro que a redução dos juros é certamente uma condição necessária, porém não suficiente para fazer com que a economia brasileira volte a crescer. É preciso contar também com a presença de alguns elementos que fogem à alçada do novo presidente. Um deles é o crescimento da economia mundial, dado que exerce um impacto direto e decisivo nos níveis de nossas exportações, o que ajuda tanto na tarefa de controle das nossas contas externas quanto na premente necessidade de geração de emprego e renda⁷.

Espera-se que esse novo governo não recaia nos mesmos erros cometidos durante a era FHC, período fortemente marcado pela austeridade fiscal e cuja expressão maior talvez seja a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Todos sabem que perseguir o controle das contas públicas é condição indispensável para se manter a estabilidade monetária.

No entanto, o que não se pode admitir é que em nome de tal austeridade as autoridades econômicas fechem os olhos para as questões da área social. Faz-se mister que conjugada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, já em pleno vigor, o novo governo não meça esforços para implantar uma outra lei, qual seja, a Lei de Responsabilidade Social. Uma das formas que se dispõe para efetivá-la é pôr em prática as promessas de campanha em relação à criação de empregos. Uma outra é efetivar o programa contra a fome, um das principais promessas de campanha do candidato que venceu as últimas eleições presidenciais. Essa ação reves-

te-se de uma importância crucial, dado que a miséria cresce e se alastra na nossa sociedade num ritmo impressionante.

É bom que se alerte, contudo, para o fato de que a operacionalização dessa Lei de Responsabilidade Social, por parte do novo presidente que assume, passa necessariamente pela revisão dos termos do mais recente acordo firmado entre o Brasil e o FMI, particularmente no que tange ao esforço fiscal requerido, posto que é de grande monta. Esse, no entanto, não parece ser o cenário mais provável, dado que nessa matéria as exigências do FMI assumem uma conotação que beira as raias do irracional. Isso fica evidente, por exemplo, na insistência de seus técnicos em recomendar uma política de arrocho fiscal, já que a consideram como a única alternativa possível para a economia brasileira superar a crise atual.

Caso essa rediscussão não ocorra, será certamente mais árdua a tarefa de reencaminhar a economia brasileira na direção do crescimento. Mais que isso, os custos sociais que advirão serão insuportáveis, dado que, com certeza, vários projetos de cunho social terão que ser abortados e muitos outros serão, provavelmente, extintos. Isso trará, com certeza, inegáveis efeitos sobre a já péssima distribuição de renda do País. A propósito, nessa matéria o Brasil só perde para três países considerados miseráveis, pertencentes ao continente africano: Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia).

Com efeito, nenhuma nação no mundo que pensa em ser grande pode se furtar de honrar seus compromissos com a sociedade, relegando, por exemplo, a planos inferiores ações na área da saúde e educação, colocando como prioridade o pagamento de juros ao mercado financeiro referentes a uma dívida que, a julgar tanto pelo seu crescimento quanto pelo seu perfil durante os últimos oito anos, parece já ter chegado no limite do suportável.

⁷ A expectativa de crescimento para a economia mundial do FMI para o ano de 2003 reduziu-se de 4% para 3,7%.

Entraves ao agronegócio brasileiro em 2002

Alynson dos Santos Rocha*
Vitor de Athayde Couto**

Resumo

Repetindo 2001, o agronegócio brasileiro vem apresentando resultados positivos em 2002. Observando-se os dados do Valor Bruto da Produção, do Produto Interno Bruto e da Balança Comercial Agropecuária tem-se novamente a confirmação da atividade como a geradora de saldos expressivos dentre as atividades econômicas brasileiras. Na busca pelo melhor desempenho, no entanto, entraves são enfrentados. Neste artigo analisa-se que estes últimos se concentram no acesso aos mercados e comercialização, sobretudo com a União Européia, Estados Unidos e China. Subsídios, barreiras tarifárias, não-tarifárias e exigências diversas podem significar perdas de receitas, retardos ou mesmo paralisação dos embarques dos produtos. Os representantes do agronegócio brasileiro buscam adaptar-se às regras como forma de preservar importantes mercados, contribuindo assim para a manutenção dos resultados observados nos indicadores rurais.

Palavras-chave: agronegócio, indicadores rurais, comercialização, mercados externos, barreiras tarifárias e não-tarifárias.

Abstract

As it happened in 2001, the Brazilian agribusiness sector presented positive results in 2002. By observing the Gross Value of the Production, the Gross Domestic Product and the Farming Trade Balance, it is possible to confirm that the activity generates expressive balances for the Brazilian economic activities. However, in the search for the best performance it is necessary to face obstacles. In this article, it is analyzed that these obstacles are present in the access to the markets and to commercialization, especially as far as the European Union, United States and China are concerned. Subsidies, tariff and non-tariff barriers and several requirements imply on losses of revenues, delays or even the interruption of product shipment. The Brazilian agribusiness representatives try to adapt to the rules, as form of preserving important markets, thus contributing to the maintenance of the results observed in the rural indicators.

Key words: agribusiness, rural indicators, external commercialization, markets, tariff and non-tariff barriers.

INTRODUÇÃO

O desempenho do agronegócio brasileiro em 2002 pode ser analisado em função dos indicadores de Valor Bruto da Produção (VBP), Produto Interno Bruto (PIB) e Balança Comercial Agropecuária (BCA). Esses dados revelam os resultados positivos alcançados pela atividade no período. As lavouras destacam-se pelo crescimento acentuado, sendo responsáveis pelos índices apresentados para a atividade em geral. A pecuária tem crescimento

modesto, mas indicativo de um processo de recuperação. Os demais componentes do agronegócio – insumos, utilizados pelos segmentos agricultura e pecuária; indústria e distribuição – também apresentam crescimento.

Note-se que o dinamismo da atividade está relacionado principalmente à conjuntura dos mercados internacionais. O plantio e a exportação de soja, por exemplo, são estimulados por preços favoráveis e pela desvalorização cambial da moeda brasileira. Os desempenhos dos mercados de carnes (bovinocultura, suinocultura e avicultura) são em parte resultado do maior ou menor volume exportado, especialmente para a União Européia. A fruticultura também depende da receptividade desse

* Mestrando em Economia pela UFBA. alynsonr@hotmail.com

** Professor titular da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA. vitor@ufba.br.

mercado como determinante à geração de resultados mais positivos. Portanto, os mercados externos são o elemento estimulador/dinamizador do agronegócio brasileiro.

Nesse contexto, medidas que cogitem a perda de espaço do produto brasileiro são encaradas como entraves a serem superados pelos representantes do agronegócio. Políticas agrícolas implantadas pelos Estados Unidos e União Européia são tomadas como exemplos. Tais políticas traduzem-se em maiores subsídios aos produtores locais, alterando a oferta de determinados produtos agrícolas, como trigo, milho e laticínios. Conseqüentemente, esperam-se quedas dos preços internacionais desses produtos. No Brasil, os impactos refletem-se nos saldos da BCA, que registra a movimentação internacional dos produtos agrícolas nacionais.

Outras medidas são de caráter não-tarifário, como a exigência de rastreabilidade para a comercialização de carnes e frutas. Inclui-se nessa lista a certificação de grãos convencionais (não-transgênicos) e a mudança na categorização de produtos. Esta última é utilizada para justificar aumentos de tarifas de importação.

Neste artigo analisam-se tais entraves colocados ao agronegócio brasileiro. O enfrentamento e a busca de soluções são essenciais à manutenção dos resultados dos indicadores rurais. O artigo está subdividido em quatro seções, sendo a primeira correspondente a esta Introdução. Na segunda seção – Resultados do agronegócio – apresentam-se dados de VBP, PIB e BCA relativos ao primeiro semestre de 2002. Na terceira seção – Entraves ao agronegócio – são apresentadas políticas, medidas e situações de mercado potenciais causadoras de perdas para produtores e exportadores nacionais. A quarta seção é destinada às Considerações Finais.

Pretende-se contribuir para o levantamento dos efeitos diretos ou indiretos que a conjuntura internacional – preços, câmbio, mercados e políticas governamentais – promove sobre as atividades do agronegócio brasileiro.

RESULTADOS DO AGRONEGÓCIO

Valor Bruto da Produção (VBP)

Segundo a CNA (2002), nos primeiros sete

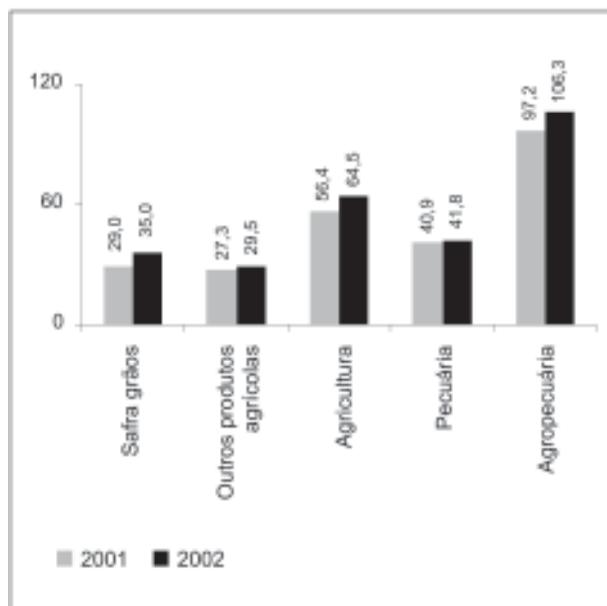
meses de 2002, o VBP da agropecuária brasileira cresce 9,3%, se comparado ao mesmo período do ano passado. Esse valor deve confirmar as previsões do VBP anual de R\$ 106,3 bilhões. Mais uma vez destaca-se o desempenho das lavouras, com crescimento de 14,4%. O produto que registra expressivo crescimento em 2002 é a soja. Produzem-se 41,9 milhões de toneladas do grão na atual safra. Essa produção, aliada à desvalorização cambial do Real em relação ao Dólar, alcança o crescimento de 27,2% no VBP da soja. Em moeda corrente, de R\$ 13,4 bilhões, em 2001, para R\$ 17,0 bilhões, em 2002. Os bons resultados da soja refletem-se na diminuição da área plantada de milho no País, com impactos sobre a avicultura e suinocultura. Esses tópicos são analisados posteriormente.

A pecuária apresenta VBP com crescimento de 2,3% no período. Projeta-se, para 2002, um VBP de R\$ 41,8 bilhões, contra R\$ 40,9 bilhões observados em 2001. Destaca-se a avicultura como responsável pelo desempenho, com evolução de 12,3% no faturamento bruto. Já a bovinocultura de corte tem o VBP projetado para 2002 de R\$ 20,8 bilhões. O valor é 1,6% maior que o assinalado em 2001, de R\$ 20,5 bilhões. Embora se verifique queda de 1,9% dos preços médios da carne no período, o aumento da produção física explica o crescimento do VBP do segmento (CNA, 2002).

Os destaques negativos são a carne suína e o leite. Na suinocultura, mesmo com o aumento da produção de 2,2 milhões de toneladas, em 2001, para 2,4 milhões de toneladas, em 2002, o VBP do produto cai de R\$ 3,5 bilhões para R\$ 3,4 bilhões. As causas estão no aumento dos preços da ração (milho, principalmente) e no aumento da oferta, reduzindo-se os preços recebidos pelos produtores. O VBP do leite reduz-se em 4,8%, de 7,2 bilhões (2001) para R\$ 6,8 bilhões (2002). A explicação reside na pressão pela queda dos preços pagos aos produtores primários, por parte dos empresários industriais. Esse comportamento deve-se aos custos com importações, que registram crescimento em 2002. Os dados agregados podem ser visualizados no Gráfico 01.

Gráfico 1

Valor Bruto da Produção da agropecuária brasileira - VPB (R\$ bilhões, a preços de julho - 2002, pelo IGP-DI)



Fonte: CNA, 2002 (adaptado)

Produto Interno Bruto (PIB)

No mesmo período, o PIB do agronegócio brasileiro apresenta crescimento de 3,3%. Os dados são da CNA e do Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Universidade de São Paulo (Cepea/USP). Esse índice permite projetar, para 2002, um PIB de R\$ 356,4 bilhões para a atividade econômica. Tais valores são sustentados pelo desempenho da agricultura, com crescimento acumulado das lavouras de 9,2% até julho. Para o agronegócio global (lavouras, insumos, agroindústria e distribuição) o crescimento é de 4,3%. Prevê-se que, mantendo-se esse desempenho, o PIB da agricultura (lavouras) possa atingir R\$ 59,6 bilhões ao final de 2002, contra os R\$ 54,5 bilhões de 2001.

O PIB da pecuária apresenta crescimento de 0,5%. Pode-se esperar a inversão da tendência de queda na atividade verificada entre os meses de abril e junho. Para 2002, a previsão é de crescimento do PIB para R\$ 45,1 bilhões, ante os R\$ 44,9 bilhões, observados em 2001. Na Tabela 01

Tabela 1

PIB da Agropecuária e do Agronegócio - Brasil

Taxas de Crescimentos Mensais (%)					
AGROPECUÁRIA (2002)	Básico ^(A)	Agronegócio Global ^(B)	Insumos	Indústria	Distribuição
Janeiro	0,5677	0,2293	0,4827	-0,0659	0,1913
Fevereiro	0,7127	0,3581	0,6419	0,0180	0,3404
Março	0,6832	0,3055	0,6612	-0,0578	0,2687
Abril	1,0366	0,6411	1,1408	0,2424	0,5800
Mai	0,7767	0,5611	0,9745	0,3433	0,4835
Junho	0,7244	0,6013	0,9249	0,4750	0,5323
No ano	4,5860	2,7261	4,9224	0,9576	2,4197
AGRICULTURA (2002)	Básico ^(C)	Agronegócio Global ^(D)	Insumos	Indústria	Distribuição
Janeiro	0,9315	0,2479	0,6604	-0,1206	0,1701
Fevereiro	1,1276	0,3675	0,8110	-0,0616	0,3028
Março	1,0875	0,3417	0,7847	-0,0952	0,2878
Abril	1,8758	0,8386	1,5281	0,2316	0,7352
Mai	1,4745	0,8086	1,2917	0,4252	0,7152
Junho	1,4212	0,8963	1,1814	0,6123	0,8244
No ano	8,1832	3,5498	6,4197	0,9934	3,0722
PECUÁRIA (2002)	Básico ^(E)	Agronegócio Global ^(F)	Insumos	Indústria	Distribuição
Janeiro	0,1252	0,1880	0,2024	0,2126	0,2358
Fevereiro	0,2042	0,3371	0,3738	0,4219	0,4196
Março	0,1807	0,2247	0,4645	0,1309	0,2285
Abril	-0,0108	0,2006	0,5224	0,2968	0,2530
Mai	-0,1108	0,0054	0,4627	-0,0687	-0,0072
Junho	-0,1759	-0,0661	0,5075	-0,2188	-0,0907
No ano	0,2123	0,8923	2,5599	0,7758	1,0427

Fonte: CNA/CEPEA-USP

Obs.: (A) Somente o Setor Primário da Agropecuária; (B) Todo o Agronegócio da Agropecuária; (C) Somente o Setor Primário da Agricultura; (D) Todo o Agronegócio da Agricultura; (E) Somente o Setor Primário da Pecuária; (F) Todo o Agronegócio da Pecuária.

têm-se os dados para a agricultura, pecuária e agropecuária. Compõem a tabela os dados básicos (lavouras e criação), insumos (utilizados nos respectivos segmentos), indústria (processamento das matérias-primas) e distribuição (comercialização e serviços).

Balança Comercial Agropecuária (BCA)

De janeiro a agosto de 2002 a BCA brasileira apresenta saldo positivo de US\$ 9,3 bilhões. Porém, esse resultado é 8,1% inferior se comparado ao mesmo período do ano passado. Em valores, são registradas exportações de US\$ 11,9 bilhões (redução de 7,2%), enquanto que em volume físico atingem 34,6 milhões de toneladas (redução de 6,5%). As importações agropecuárias também registram queda de 3,5%. Destacam-se nesse comércio internacional a soja, as carnes (especialmente a bovina), couros e café (negativamente). Nas importações, o destaque fica para adubos e fertilizantes. O Gráfico 02 apresenta os resultados agregados da balança comercial agropecuária brasileira.

É importante observar nesse conjunto de dados a confirmação dos resultados positivos do agrone-

gócio brasileiro em 2002. Os dados revelam que, diante das notícias de crises em outros setores da economia, o agronegócio surge como a única atividade econômica com crescimento expressivo. Em muitos casos, sendo responsável pela manutenção dos índices positivos gerais da economia brasileira. Tal observação pode ser aplicada às exportações, onde o agronegócio responde por 32% do total exportado pelo País. Em contrapartida, representa apenas 8% do total importado. Verifica-se ainda que as unidades produtivas demonstram capacidade produtiva e competitividade para o enfrentamento dos mercados internacionais.

Porém, o sinal de alerta é acionado quando se observam os resultados da BCA. A tendência de queda no saldo pode revelar, além da conjuntura de preços desfavorável, entraves à comercialização. Tais dificuldades se transformam

em desafios a serem enfrentados pelos representantes do agronegócio nacional. Objetiva-se com isso a inversão da tendência e a manutenção dos mercados essenciais para o desenvolvimento da atividade. A seguir são analisados alguns desses entraves.

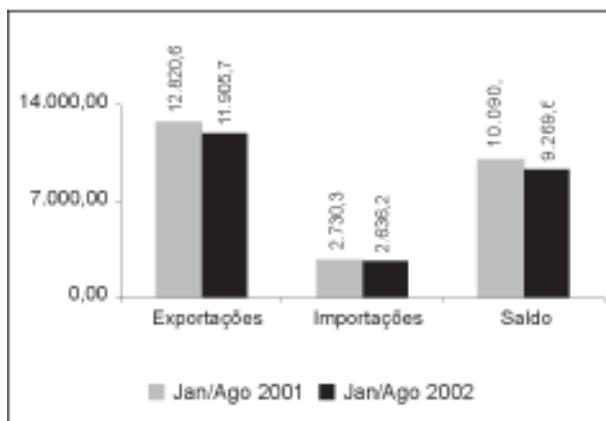
ENTRAVES AO AGRONEGÓCIO

Os entraves concentram-se no acesso aos mercados e na própria comercialização dos produtos. A resolução dessas questões torna-se imprescindível à manutenção e crescimento dos índices apresentados. Existe a percepção de que tais resultados poderiam ser melhores, não fossem barreiras, exigências e outros mecanismos que dificultam a comercialização de produtos brasileiros no exterior. No centro dessa discussão encontram-se os subsídios agrícolas concedidos a produtores dos principais mercados externos para o Brasil: Estados Unidos (EUA) e União Européia (UE).

Como é de amplo conhecimento, os subsídios afetam os preços das *commodities* agrícolas, pelo estímulo à produção, elevando a oferta dos produtos. Obtêm-se, em consequência, com o mesmo volume

Diante das notícias de crises em outros setores da economia, o agronegócio surge como a única atividade econômica com crescimento expressivo. Em muitos casos, sendo responsável pela manutenção dos índices positivos gerais da economia brasileira

Gráfico 2
Balança comercial agropecuária brasileira
(resultados agregados) 2002
Em US\$ milhões



Fonte: USDA, 2002

exportado, receitas iguais ou menores. Políticas como a nova lei agrícola americana (*Farm Bill*) ou a Política Agrícola Comum (PAC) europeia não raro têm sido questionadas a respeito dos impactos sobre os países exportadores para aqueles mercados.

A *Farm Bill*, sancionada em maio de 2002, consiste, na prática, em aumento dos gastos do governo com a agricultura, sob a forma de subsídios aos produtores. O projeto prevê, até 2007, gastos totais da ordem de US\$ 100 bilhões em subsídios agrícolas. São beneficiados produtores de algodão, trigo, milho, soja, arroz, leite e laticínios, entre outros. A concessão dos recursos completa-se com programas de conservação de terras e outros na área de meio ambiente. O prazo para entrada em vigor da nova lei é o mês de setembro de 2002. A duração é de seis anos, de 2002 a 2007. Mas já existe para período subsequente de 2008 a 2011 a previsão de gastos extras em torno de US\$ 40 bilhões (Romero, 2002).

O efeito sobre o agronegócio brasileiro está sobretudo na queda dos preços agrícolas internacionais, na medida em que se eleva a oferta dos produtos subsidiados. Em consequência, os exportadores brasileiros devem obter menores receitas, mesmo significando maior volume físico exportado. Assim, quais são os impactos previstos sobre o saldo da balança comercial agropecuária brasileira? Estudos preliminares da Confederação Nacional de Agricultura (CNA) apontam perdas para os produtores brasileiros de aproximadamente US\$ 2,5 bilhões por ano. Os produtos mais atingidos são soja, milho e algodão, com participações expressivas na pauta de exportações agrícolas do País (Rocha; Couto, 2002).

O jogo de forças entre países exportadores e os EUA encontra na Organização Mundial do Comércio (OMC) o foro para as discussões. Os representantes americanos propõem a eliminação gradual dos subsídios, de 20% ao ano até 2010. O início para os cortes seria o ano 2005. Já os representantes do Brasil e de mais 17 países exportadores agrícolas, integrantes do chamado Grupo de Cairns, propõem algo mais imediato: redução de 50% no volume de subsídios já em 2005, com mais três ou seis

anos para sua eliminação completa, sejam os países industrializados ou em desenvolvimento, respectivamente (Rocha; Couto, 2002).

Se de um lado tem-se a *Farm Bill* americana, de outro opera a Política Agrícola Comum (PAC), adotada pela UE. A perspectiva de inclusão de dez novos membros¹, em 2004, levanta as discussões sobre possíveis aumentos da atual carga de subsídios.

Representantes da Alemanha, país com maior participação no orçamento da UE, são contrários à inclusão dos novos membros sem que a PAC seja reformulada. Pretendem conseguir apoios necessários para a redução do volume de subsídios, e, para isso, contam com a Inglaterra, Suécia e Holanda. Outra solução configura-se na manutenção dos recursos atualmente destinados às atividades agrícolas – US\$ 43 bi-

lhões – à medida que o bloco se expande. Na prática, isso significa redução dos gastos médios com subsídios por país. A França, maior receptora desses recursos, naturalmente é contra alterações na política até 2006, quando vencem os sete anos da agenda financeira do bloco, traçada em 1999.

A proposta de mudanças na PAC busca reorientar os subsídios do volume produzido para a área plantada. Ou seja, os recursos são transferidos da *caixa amarela* para a *caixa verde*². As preocupações com os impactos ambientais da agricultura especializada também são assistidas pela proposta. Um dos objetivos da reorientação dos subsídios é fazer com que o agricultor europeu plante menos e com menos tecnologia, observando aspectos ecológicos e produtos mais naturais. Pretende-se, conseqüentemente, reduzir a oferta de produtos agrícolas e assim os estoques, refletindo-se nos preços praticados nos mercados. No Quadro 01 têm-se os principais pontos da proposta de reforma da PAC, elaborados pela Comissão Europeia.

¹ Chipre, República Checa, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia.

² Os subsídios negociados na Rodada Uruguai do GATT são classificados em três categorias ou caixas. Os da chamada caixa azul compensam parcialmente as distorções comerciais. Seu fornecimento é controlado. Os da caixa verde são os que menos distorcem o comércio, financiados por fundos públicos. Já os subsídios da caixa amarela distorcem as práticas comerciais. Compreendem os apoios diretos à agricultura, via preços.

Quadro 1**PAC (Reforma proposta pela Comissão Européia)**

"Descasamento": A Comissão propõe cortar o vínculo entre a produção e ajuda direta aos agricultores. A subvenção não pode passar de 300 mil euros por exploração. O agricultor poderá orientar sua produção como quiser.

Respeito à ecologia: As subvenções são submetidas ao respeito de normas ecológicas, bem-estar animal e segurança dos alimentos e no local de trabalho. Sem isso, a ajuda será reduzida.

Auditoria agrícola: Fazendas médias e grandes serão submetidas ao mecanismo de auditoria agrícola, para verificar se respeitam as regras fixadas pela UE.

Desenvolvimento rural: A Comissão propõe "modulação dinâmica" obrigatória, reduzindo a partir de 2004 em 3% por ano o montante de ajuda direta, até chegar a 20%. Os montantes economizados vão para o desenvolvimento rural.

Mercados: A Comissão quer reduzir 5% do preço de intervenção sobre o trigo e milho, suprimir a compra de centeio, baixar em 50% o preço de intervenção do arroz por meio de compensações.

Fonte: Moreira, 2002.

Quais os impactos dessa reforma sobre o agronegócio brasileiro? O produtor nacional manifesta alguma desconfiança em relação à proposta, uma vez que o montante de recursos (subsídios) mantém-se inalterado. O sentimento permanece, ainda que se retire dinheiro da política de intervenção de preços, alocando-o em repasses diretos aos produtores. A não constatação de regras para produtos especiais como açúcar e leite revela ainda a proteção exercida pela PAC. Somente em 2006 as regras para o açúcar podem ser alteradas e 2008 é o ano a partir do qual podem ser alteradas as normas para o leite.

Embora nada indique a redução absoluta dos subsídios, a UE coloca-se, com as propostas, disponível às negociações junto à OMC. Porém, outro aspecto que surge nessa discussão é o crescimento da importância de fatores ambientais, de saúde animal e segurança alimentar. Tais fatores podem intensificar as chamadas barreiras não-tarifárias às exportações brasileiras para a UE – além de outros mercados. Estas constituem o segundo grande desafio aos representantes do agronegócio brasileiro.

Nas lavouras, especialmente de soja, uma questão relevante diz respeito ao plantio e comercialização do produto geneticamente modificado – transgênico. As autoridades dos principais mercados para o grão brasileiro, UE e Japão, mostram-se contrárias à comercialização do produto. Essa posição certamente influencia a decisão do produtor brasileiro, uma vez que tais mercados concentram 70% das exportações nacionais. No entanto, dois argumentos positivos são colocados em defesa do grão transgênico: a possibilidade de exportação para o grande mercado chinês e a redução dos custos de produção, pela menor utilização de defensivos agrícolas (Rocha; Couto, 2002).

O primeiro argumento está relacionado às medidas favoráveis do governo chinês, em 2002, para a importação de soja transgênica. A atividade é oficialmente reconhecida, desde que acompanhada de documentos e certificados comprovando a não-geração de riscos à saúde humana, animal e ao meio ambiente. Exige-se a segregação, também via certificados, da soja chamada convencional ou não-transgênica (Rocha; Couto, 2002).

O segundo argumento está na redução do uso de pesticidas e outros agroquímicos nas lavouras. Alcança-se esse objetivo pela utilização de variedades mais resistentes, diminuindo o número de aplicações de defensivos. Conseqüentemente, reduzem-se os custos com máquinas, equipamentos e combustíveis. Porém, nada indica que essa redução venha a ser significativa. Estudos realizados pela Federação de Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), Universidade Federal de Santa Catarina e Universidade Estadual de Londrina (PR) apontam os adubos, e não os herbicidas, como principal custo das lavouras brasileiras. Alertam também para o risco do cultivo ilegal da soja transgênica, trazendo consigo ervas daninhas igualmente resistentes, além da contaminação das lavouras convencionais. Embora se levantem tais alertas, o cultivo já é realidade em fazendas do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Bahia e Tocantins. Esse fato requer um serviço de rastreamento – feito conjuntamente pelo Ministério da Agricultura e representantes do setor – a fim de enquadrar a produção nacional aos padrões exigidos para o acesso aos mercados chinês e europeu (Rocha; Couto, 2002).

A exigência de certificados para soja convencional ou a simples proibição da comercialização do grão geneticamente modificado funciona como uma barreira aos produtores brasileiros que optem por

esse produto. O mercado europeu em particular oferece um atrativo a mais. Recorrentes crises sanitárias no mercado de carnes, como a Encefalopatia Espongiforme Bovina – conhecida como *mal da vaca louca* – estimulam o fim do uso da ração produzida com restos animais em favor dos grãos, especialmente a soja. Cabe ao produtor brasileiro avaliar se a eventual perda do principal mercado para a soja compensa a redução dos custos de produção com a utilização do grão transgênico.

Ainda no mercado de grãos, constatam-se as influências da conjuntura de preços internacionais sobre a distribuição das culturas no mercado interno. Tem-se, por exemplo, a redução da área plantada de milho em favor da soja. Os motivos são a melhor remuneração da saca (60 kg) de soja, com preços até três vezes superiores aos do milho – acima da equivalência média de 1 (soja) para 2 (milho) – e a demanda dos mercados chinês e europeu, como visto anteriormente. O estímulo às indústrias locais do complexo soja – farelo e óleo, nesse caso – pelo governo chinês resulta na participação do país, em 2001, de 20% nas exportações brasileiras do grão, contra apenas 0,4% em 1996. O mercado europeu ainda é o principal comprador, ficando 64% das nossas exportações.

O câmbio também favorece a opção pela soja. Sendo a comercialização do grão realizada na moeda americana, as oscilações cambiais no primeiro semestre de 2002 permitem ganhos elevados em reais. Some-se a problemas climáticos nos EUA e a redução dos estoques mundiais e tem-se a explicação da elevação e manutenção dos preços. No Brasil, os reflexos são o aumento das vendas de sementes, insumos e a comercialização antecipada da soja 2002/2003.

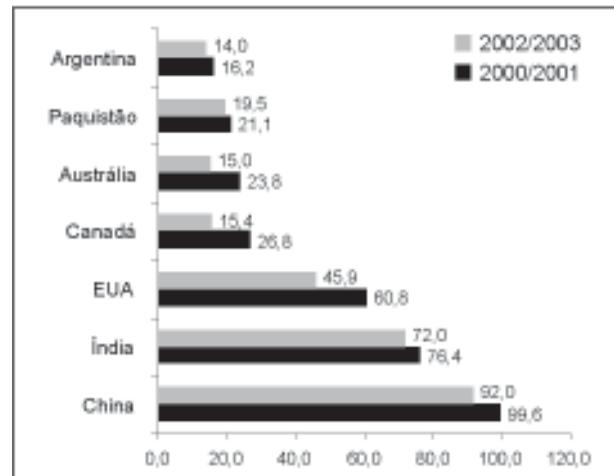
O percentual de redução da área plantada de milho ainda é incerto. Estima-se que o valor atinja entre 5% e 15% em relação à safra anterior. O impacto no Paraná deve ser mais intenso. Maior produtor nacional, a produção de milho no Estado pode sofrer redução de até 2 milhões de toneladas. As indústrias de carnes (frangos e suínos) que utilizam o milho como insumo também são atingidas com a redução do plantio. Os custos com alimentação (rações) tendem a aumentar no período (Scaramuzzo; Inácio, 2002).

Tem-se, portanto, a própria conjuntura de preços internacionais como desafio a ser enfrentado. No caso do milho, outras agroindústrias dependem da produção para a utilização do grão como insumo básico. A redução do plantio em favor da soja atinge não somente a lavoura do grão em si como também as agroindústrias dependentes. As cadeias produtivas sofrem impactos (de custos e preços) que se refletem nos preços finais aos consumidores. Vislumbra-se a solução para essa questão somente em 2003. Isso por que já se detecta aumento na compra de sementes para a plantação do milho safrinha (colheita no inverno de 2003). Os preços da soja estimulam a produção no verão, deixando o milho para a safrinha de inverno. Esperam-se preços melhores justamente pela queda da produção do grão no verão. São regiões tradicionais no milho safrinha: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, oeste do Paraná e sudoeste de Goiás (Rocha, 2002).

A lavoura de trigo também requer atenção especial. Historicamente, o Brasil importa grande parcela do total consumido no país, chegando a 80% do mercado interno. A atual conjuntura cambial e as próprias previsões do USDA – o Departamento de Agricultura dos Estados Unidos – alertando para a redução da produção mundial na safra 2002/2003 (ver Gráfico 3), já causam impactos sobre os preços de pães e massas no Brasil.

O cenário torna-se propício à tramitação de projeto no Congresso Nacional que prevê a adição de

Gráfico 3
Comparação safra de trigo 2000/2001 e 2002/2003 (previsão) em milhões de toneladas



Fonte: USDA, 2002

mandioca à farinha de trigo no Brasil. De autoria do deputado Aldo Rebelo (PCdoB-SP), o projeto obriga a adição de 10% de fécula (amido) de mandioca à farinha de trigo consumida no país. Os objetivos compreendem a redução da dependência de importações de trigo e o estímulo aos produtores nacionais da euforbiácea, sobretudo pequenos agricultores e geralmente familiares. As restrições ao projeto são de natureza nutricional – a fécula apresenta menos nutrientes que o trigo – e de adaptação à lei. O caráter obrigatório pretendido e a análise dos reais ganhos para os pequenos produtores também são objeto de discussão. (Rocha; Couto, 2002).

Revela-se a fragilidade do agronegócio brasileiro também em relação ao trigo. Os empresários dos moinhos nacionais dependem das importações, sobretudo da Argentina, para atender ao mercado interno. Exportadores argentinos, por sua vez, aproveitando-se das taxas especiais em virtude do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), aumentam os preços da saca do grão acima daqueles praticados no mercado internacional. Em alguns casos, o aumento chega a 58% (agosto de 2002), se comparado ao início do ano. Nos EUA, o aumento atinge 42% no mesmo período. Diante desse quadro, já existem estudos para o governo brasileiro zerar a Tarifa Externa Comum (TEC) do trigo para países fora do Mercosul. Atualmente em 11,5%, a redução da taxa permitiria a importação do trigo mais barato dos EUA. A medida, de caráter temporário, tem como objetivo principal aliviar o impacto do aumento do preço do trigo sobre os derivados e os seus reflexos sobre os índices de inflação (Ferrari, 2002).

Os próximos desafios vêm do mercado internacional de frutas. Os exportadores brasileiros de manga e uvas, cuja produção concentra-se especialmente no vale do rio São Francisco, podem encontrar dificuldades de mercado já em 2003. Isso porque se discute na UE a exigência do “registro referente à eficiência e aos efeitos residuais de defensivos agrícolas utilizados nas duas culturas.”

**Os exportadores
brasileiros de manga
e uvas, cuja produção
concentra-se
especialmente no vale do
rio São Francisco, podem
encontrar dificuldades de
mercado já em 2003. Isso
porque se discute na UE a
exigência do “registro
referente à eficiência
e aos efeitos residuais
de defensivos agrícolas
utilizados nas
duas culturas**

(Emilio, 2002). Os produtores procuram soluções junto às autoridades dos Ministérios da Agricultura, Saúde e Meio Ambiente. Buscam por um registro provisório que viabilize as exportações para o mercado europeu. O registro definitivo pode levar até três anos para ser concedido. Há ainda a necessidade de se fazerem estudos sobre os efeitos dos defensivos utilizados, uma vez que o Ministério da Agricultura não possui tais indicadores. As preocupações com um eventual retardo ou paralisação das exportações de frutas referem-se à queda do faturamento dos produtores com a atividade e o desemprego no campo, pois a fruticultura é uma atividade intensiva em mão-de-obra.

Ainda nesse mercado, exige-se a rastreabilidade da fruta brasileira como requisito de acesso ao mercado europeu. Nesse sentido, o Ministério da Agricultura lança, em setembro de 2002, o Programa de Produção Integrada de Frutas (PIF). Com o PIF, as frutas brasileiras ganham selos e códigos de barras que permitem a rastreabilidade da produção. A primeira cadeia produtiva a aderir ao programa é a da maçã. São recolhidos dados sobre a origem do fruto, procedimentos de cultivo, métodos de colheita e de embalagem. As próximas cadeias produtivas no programa são a da manga, uva e mamão (Baldi, 2002). A exigência da UE para as frutas assemelha-se ao já colocado para a carne bovina. A questão que surge é sobre a geração de impactos igualmente semelhantes aos verificados no mercado da carne brasileira.

Nesse mercado, as exportações brasileiras para a UE também estão comprometidas devido ao lento ritmo de adesão, pelos pecuaristas, ao Sistema Brasileiro de Identificação e Certificação de Origem Bovina e Bubalina (Sisbov). O rastreamento da carne bovina é obrigatório na EU; em decorrência, as autoridades brasileiras pressionam os pecuaristas a aderirem ao Sisbov, sob pena de perda do nosso principal mercado externo.

Os pecuaristas, porém, divergem com os frigoríficos sobre a responsabilidade dos custos de ade-

são ao Sisbov. Os sistemas de identificação disponíveis são o visual, o mais comum, com brincos individuais, e o eletrônico, com *chips* implantados no animal e lidos por radiofrequência. As informações sobre o gado armazenadas relacionam-se à origem, estado sanitário, produção e produtividade. Adicionam-se ainda informações sobre o cadastro da propriedade e o controle de trânsito dos animais. Os custos variam entre R\$ 3 e R\$ 6 por cabeça. Para o total do rebanho brasileiro, em torno de 170 milhões de cabeças, os custos ultrapassam R\$ 1,0 bilhão (Inácio; Meurer, 2002; Rocha; Couto, 2002).

O impasse gera preocupações sobre o futuro das exportações da carne brasileira. Com a obrigatoriedade do rastreamento, diminuem as chances de se garantir a exportação somente com as Guias de Trânsito Animal (GTAs), prática exercida pelo governo em julho de 2002. Ocorre, portanto, a redução da oferta de carne apta à exportação. Outro motivo para o impasse é a dúvida dos pecuaristas sobre os preços que serão praticados. Não há garantia de preços maiores para o animal rastreado (Rocha, 2002).

Todavia, tais exigências não se aplicam apenas à carne bovina. A suinocultura brasileira também passa por um momento de avaliação por técnicos da UE. Em visita a criadores em Santa Catarina, no terceiro trimestre de 2002, os técnicos criticaram a falta de coordenação das ações entre os governos federal e estadual no tocante à atividade. O cadastramento das propriedades, a rastreabilidade individual dos animais e o controle dos medicamentos veterinários utilizados também são parte da lista de exigências apresentadas. Muitos criadores vêm nesse rigor um mecanismo para impedir a entrada de carne suína brasileira na UE, protegendo assim os produtores locais.

A solução pode estar no mercado interno. O motivo é o aumento da demanda, principalmente de produtos industrializados (presuntos, salsichas e salames). O consumo de carne suína *per capita* no Brasil ainda é baixo – para 2002, as projeções situam-se em torno de 11,5 kg/pessoa/ano – com-

parando-se ao consumo de aves (32 kg/pessoa/ano) e de carne bovina (34 kg/pessoa/ano). Esses números revelam o espaço favorável a ser explorado. A estratégia colocada é desfazer a imagem da carne de porco (carne gorda, com muito colesterol) e da própria criação do animal (lama, lixo etc.).

Os avicultores brasileiros também enfrentam restrições comerciais internacionais. A situação agrava-se na medida em que os preços do frango no mercado interno sofrem quedas significativas no primeiro semestre de 2002. O aumento da oferta é apontado como causa, estimulando medidas – principalmente pelos produtores paranaenses, responsáveis por 20% dos abates e 35% das exportações brasileiras – de redução da produção e rebanho. A meta é passar das atuais 312 milhões de cabeças para 275 milhões, ao final de 2002. Pretende-se assim recuperar os preços.

No mercado internacional, tem-se o novo regulamento da UE que altera a nomenclatura dos cortes de frango chamados salgados. Com teor de sal entre 1,2% e 1,9% em peso, esses cortes são equiparados aos cortes *in natura*. Estes últimos possuem taxa de importação maior que os cortes salgados. Como cerca de 80% do total de cortes de frango exportados pelo Brasil estão na categoria salgados, a medida significa um mecanismo para sobretaxar o produto brasileiro. Conseqüentemente esperam-se quedas nas exportações de frango para a UE. O motivo principal está na proteção aos produtores europeus, que se sentem prejudicados com a oferta de frango brasileiro e tailandês.

Para os frangos, também se exige a rastreabilidade para comercialização na UE. O motivo, mais uma vez, é o temor do europeu de que se repita uma crise sanitária também com as aves. Apesar da previsão de vigorar a partir de 2005, a medida já desperta a atenção de frigoríficos brasileiros. Como o ciclo de vida do frango é curto, inviabilizando economicamente o rastreamento individual, o que se discute é o tamanho da amostra representativa de um lote de frangos (Inácio, 2002).

O consumo de carne suína *per capita* no Brasil ainda é baixo, as projeções situam-se em torno de 11,5 kg/pessoa/ano, comparando-se ao consumo de aves (32 kg/pessoa/ano) e de carne bovina (34 kg/pessoa/ano)

Note-se, portanto, que para os principais produtos agrícolas brasileiros exportados constrói-se um conjunto de medidas que funciona como entrave ao melhor desempenho da atividade. O grande desafio dos representantes configura-se em encontrar formas de adaptação e/ou superação dessas adversidades, objetivando a manutenção dos resultados observados nos indicadores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores rurais confirmam a trajetória de crescimento do agronegócio brasileiro. Esse crescimento pode ser mais acentuado, como no caso das lavouras, ou menos visível, como na pecuária. Observa-se que, em termos de produtividade, os produtores nacionais não têm maiores problemas. *Dentro da porteira*, o agronegócio brasileiro é competitivo e plenamente capaz de disputar mercados internacionais – o problema está do lado de fora.

Percebe-se que a conjuntura internacional gera os principais entraves ao melhor desempenho da atividade. Propostas como a *Farm Bill* americana e as mudanças na PAC européia realimentam o debate sobre os subsídios nas atividades agrícolas e o protecionismo a mercados de interesse do Brasil. O fato de se desenhar, na PAC, uma reorientação para a qualidade/ecologia, reduzindo-se o espaço da quantidade/tecnologia, tem que ser observado cuidadosamente. Pode, por exemplo, significar a intensificação das barreiras não-tarifárias aos produtos exportados para a UE.

Tais barreiras já são aplicadas ou estão em planejamento. No segmento carnes e frutas, as exigências de rastreabilidade revelam a necessidade constante de adaptação do produtor nacional, a fim de manter as parcelas de mercado conquistadas. Naturalmente, a adaptação é acompanhada de custos, cujas responsabilidades ainda estão em discussão. Há também aquelas medidas que, embora não-tarifárias, dão suporte ao aumento das taxas de importação de produtos. O exemplo claro compreende a alteração da nomenclatura dos cortes salgados de frango. Segue-se a exigência da certificação de soja

não-transgênica. Essa medida pode significar perdas de mercado para o Brasil. Isso por que o plantio do grão geneticamente modificado já é realidade em fazendas brasileiras. Demanda-se a criação de sistemas de rastreamento para o grão convencional.

Nas lavouras de milho e trigo, os maiores entraves constituem-se na conjuntura de preços da soja e na dependência de importações, respectivamente. No primeiro caso, os preços altos da soja repercutem na diminuição da área plantada de milho. Essa redução impacta avicultores e suinocultores que utilizam o grão como insumo básico nos sistemas de criação. A dependência dos empresários dos moinhos de trigo nacionais em relação ao grão importado faz-se sentir no momento em que crises econômicas no principal país fornecedor (a Argentina) e a especulação de exportadores traduzem-se nas altas dos preços. Essas altas refletem-se nos preços internos de pães e massas, alimentos básicos da população.

Em síntese, os entraves aqui apresentados concentram-se em quatro categorias: políticas agrícolas internacionais que signifiquem maior protecionismo e subsídios à atividade; exigências para comercialização, principalmente as barreiras não-tarifárias; conjuntura de preços, estimulando uma cultura em detrimento de outra; e a dependência de importações, notadamente de trigo. Esses entraves e suas consequências são responsáveis pela restrição do potencial produtivo e competitivo do agronegócio brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDI, Neila. Certificação de frutas para garantir mercado. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 set. 2002. Caderno B, p. 16.
- CNA. Disponível em: <www.cna.org.br>. Acesso em: 2 out. 2002.
- EMÍLIO, Paulo. Exportação de frutas está ameaçada. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 2 set. 2002. Caderno B, p. 16.
- FERRARI, Lívia. Governo pode zerar taxa de importações de trigo. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 28 ago. 2002. Caderno B, p. 16.
- INÁCIO, Alexandre. Mercado europeu vai exigir rastreabilidade em aves. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 08 ago. 2002. Caderno B, p.18.

_____. MEURER, Elmar. Certificação de carne bovina avança no país. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 jul. 2002. Caderno B, p.16.

MOREIRA, Assis. Reforma rural facilita negociações da União Européia na OMC. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12 jul. 2002. Caderno B, p.16.

ROCHA, Alynsou dos Santos; COUTO, Vitor de Athayde. Impactos conjunturais na balança comercial agropecuária brasileira. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador: SEI, n. 98, p.13-19, jul. 2002.

ROCHA, Alda do Amaral. Ameaça à exportação de carne. *Valor Econômico*, São Paulo, 29 ago. 2002a. Caderno B, p. 12.

_____. Antecipada compra de semente de milho. *Valor Econômico*, São Paulo, 14 ago. 2002b. Caderno B, p. 10.

ROMERO, Cristiano. Aumento de subsídios contraria discurso de campanha de Bush. *Valor Econômico*, 10 maio 2002. Disponível em: <www.valoronline.com.br>. Acesso em: 15 maio 2002.

SCARAMUZZO, Mônica; INÁCIO, Alexandre. Alta do milho reduz margem dos frigoríficos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 23 ago. 2002. Caderno B, p. 16.

A agricultura familiar e o Pronaf: elementos para uma discussão

Patrícia da Silva Cerqueira*
Ana Georgina Rocha**

Resumo

Este artigo aborda a produção familiar e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na Bahia. O objetivo é discutir a operacionalização do Pronaf-crédito na Bahia, com base nos estudos de caso realizados em três municípios baianos. Partindo da visão do próprio público-alvo, pretende-se aqui levantar elementos que contribuam para uma avaliação dos impactos do Pronaf no estado da Bahia e suscitar o debate sobre a importância da agricultura familiar para o desenvolvimento rural.

Palavras-chave: Pronaf, agricultura familiar, crédito, desenvolvimento rural, política agrícola.

Abstract

This article deals with the family production and the National Program to Strengthen Family Agriculture (Pronaf) in the state of Bahia. Its main objective is to discuss the implementation of the Pronaf-credit in Bahia, based on the case studies carried out in three municipalities in Bahia. Having as starting point the point of view of the target-public, this article intends to discuss elements that evaluate PRONAF's impacts in the state of Bahia and to start a debate on the importance of family agriculture for the development of rural areas.

Key words: Pronaf, family agriculture; credit, rural development, agricultural policy

INTRODUÇÃO

A agricultura familiar vem ganhando destaque na agenda de debates sobre políticas públicas. Estudos e pesquisas têm demonstrado sua importância para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentado. É nesse contexto que foi implementado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), um avanço, considerando as políticas tradicionais voltadas para a agricultura.

Da proposição e definição de objetivos à operacionalização de um programa, existe uma grande distância, com a interferência de uma série de elementos. O acompanhamento e a avaliação constituem

elementos essenciais para a melhoria na implementação e a correção de rumos para que, efetivamente, os resultados sejam atingidos.

Este artigo tem como objetivo discutir a operacionalização do Pronaf-crédito na Bahia, com base na pesquisa de campo realizada no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), como parte do projeto “Elaboração de uma Metodologia de Monitoramento Contínuo do Impacto do Pronaf a Partir de Informações dos Beneficiários”, contratado junto à Fundação de Economia de Campinas (Fecamp).

Os dados da pesquisa, levantados em três municípios (Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe), apresentam os principais indicadores para o início de um processo contínuo de avaliação sobre os impactos

* Economista, mestranda em Desenvolvimento Regional (Unifacs) e bolsista FAPES. patricia.c@sei.ba.gov.br.

** Economista, Mestra em Administração (UFBA) e bolsista FAPES. anageorgina@sei.ba.gov.br.

do Pronaf-crédito na agricultura familiar baiana. Partindo-se desses dados, o propósito é trazer elementos que contribuam para uma análise do programa, indicando possíveis erros na sua condução e execução e sugerindo ajustes.

AGRICULTURA FAMILIAR E POLÍTICAS PÚBLICAS

A política agrícola brasileira sempre teve como foco as grandes e médias propriedades capitalistas. A *modernização conservadora*¹ promoveu uma crescente marginalização dos pequenos agricultores familiares, reproduzindo um padrão de desenvolvimento rural bastante excludente e desigual. O processo de modernização da agricultura brasileira promoveu o agravamento da chamada *questão agrária*. Os problemas sociais no campo não só permaneceram, mas também aumentaram, refletindo-se no aprofundamento das desigualdades sociais e no aumento da pobreza nas áreas rurais, com reflexos nos grandes centros urbanos.

O perfil da agricultura brasileira, no entanto, não seguiu as *orientações* da política tradicional. A agricultura familiar estabeleceu estratégias de reprodução, que contraditoriamente ao papel destinado a esse tipo de produção na política agrícola, manteve sua importância no espaço rural brasileiro. De acordo com o Incra (2000), os agricultores familiares representam 85,2% do total de estabelecimentos rurais brasileiros, ocupam 30,5% da área total e são responsáveis por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária Nacional. Recebem, no entanto, apenas 25,3% do financiamento destinado a agricultura. São 4.139.369 estabelecimentos familiares, ocupando uma área de 107,8 milhões de hectares.

¹ O termo "modernização conservadora" é utilizado para caracterizar o processo de modernização da agricultura brasileira, com a crescente integração entre agricultura e indústria e a formação dos complexos agroindustriais. A industrialização do campo é vista como resultado de uma aliança entre a burguesia e os grandes proprietários de terra (Kageyama, 1996).

A metodologia utilizada no estudo do Incra² considerou como familiares os estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições: a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; e o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Foi estabelecida também uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares (Incra, 2000).

São destacados três atributos básicos para a delimitação da agricultura familiar: trabalho, gestão e propriedade. Considerando esses aspectos, é possível encontrar variadas formas de produção agrícola com características familiares em um *continuum* que varia entre a agricultura de subsistência e a agricultura quase capitalista

São muitos os conceitos e definições que caracterizam a agricultura familiar. Pequenos produtores, pequenos agricultores, colonos e camponeses são alguns dos termos utilizados que procuram identificar a enorme heterogeneidade existente nesse segmento da agricultura brasileira que, recentemente e de forma mais ampla, vem sendo chamado de produtores ou agricultores familiares. As dificuldades estão tanto na diferenciação entre agricultores familiares e capitalistas quanto no entendimento da complexidade existente no próprio segmento considerado familiar.

Brumer *et al* (1983) ressalta a lógica diferenciada desses estabelecimentos dirigidos pelos próprios produtores, cujo elemento fundamental é a manutenção e a valorização do patrimônio familiar. Segundo os autores, é o patrimônio familiar o elemento que diferencia a condição dos produtores familiares; a propriedade distingue-os dos assalariados, mas essa propriedade é construída pelo trabalho da família, diferentemente dos grandes proprietários.

De um modo geral, são destacados três atributos básicos para a delimitação da agricultura familiar: trabalho, gestão e propriedade. Considerando esses aspectos, é possível encontrar variadas formas de produção agrícola com características familiares em um *continuum* que varia entre a agricultura de subsistência e a agricultura quase capitalista.

A persistência de determinados segmentos em situações extremamente precárias pode estar as-

² O estudo, realizado pelo Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, traça um perfil da agricultura familiar no país, com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/1996.

sociada às estratégias de sobrevivência da agricultura familiar, que se constitui em fontes de renda polivalentes (agrícolas e não agrícolas) e na realização de diversas formas de trabalho e ocupação, bem como no aproveitamento de fontes externas, como previdência social e remessas de dinheiro de migrantes. No limite, a sobrevivência fica restrita ao simples autoconsumo.

.../ considerando a falta de alternativa da cidade, a renda de autoconsumo que essas famílias obtêm é muito importante; a renda monetária complementar de que precisam é relativamente pequena. Com um produto ou outro, mesmo sendo pouco competitivo, eles são capazes de colocar algum excedente no mercado local, enquanto procuram outras alternativas, dada a sua flexibilidade (Romeiro, 1996, p.15-16).

O acirramento das questões sociais no país, o aumento dos conflitos no campo, as reivindicações dos movimentos sociais são alguns fatores que colocaram no centro do debate rural a necessidade de repensar a política agrícola e reconhecer a importância dos produtores familiares, tanto em termos socioeconômicos quanto ambientais. A agricultura patronal é, reconhecidamente, um fator de expulsão da mão-de-obra no campo; em contrapartida, os estabelecimentos familiares são os principais responsáveis pela geração de postos de trabalho no meio rural brasileiro, respondendo por 76,9% do pessoal ocupado. Tradicionalmente policultora, a produção familiar está mais próxima da sustentabilidade ecológica, buscando a diversificação de culturas e aproveitando ao máximo os recursos da propriedade.

Mesmo em termos econômicos, a maior eficiência da forma patronal vem sendo questionada. Contando somente com 25% do financiamento total, os estabelecimentos familiares são responsáveis por 37,9% de toda a produção nacional. Os agricultores familiares produzem 23,6% do Valor Bruto da Produção total da pecuária de corte, 52,1% da pecuária de leite, 58,5% dos suínos e 39,9% das aves e ovos produzidos (Incrá, 2000).

Diversos estudos têm demonstrado a importância desse segmento. Veiga (1991) assinala que uma análise da história da agricultura capitalista revela a constante oposição e coexistência entre as

formas de produção familiar e patronal, sendo que a primeira acabou predominando nos países capitalistas desenvolvidos. Algumas interpretações dessa experiência histórica procuram ressaltar a adaptabilidade da agricultura familiar às exigências do desenvolvimento capitalista.

Uma análise da agricultura familiar revela a própria desigualdade existente na economia brasileira, com fortes contrastes regionais. O Nordeste é a região que apresenta o maior percentual de agricultores familiares, sendo responsável por 49,7% de todos os estabelecimentos familiares brasileiros. Entretanto, ocupa apenas 31,6% da área total dos familiares, é responsável por 16,7% do Valor Bruto da Produção dos agricultores familiares e absorve 14,3% do financiamento rural destinado a esta categoria. Em contrapartida, a Região Sul, apesar de deter 21,9% dos estabelecimentos rurais familiares e ocupar 18% da área total, é responsável por 47,3% do Valor Bruto da Produção da agricultura familiar brasileira. O crédito rural também está mais concentrado nessa região, que recebe 55% dos recursos utilizados pela produção familiar (Incrá, 2000).

Tabela 1

Participação das Regiões no Número de Estabelecimentos, Área, Valor Bruto da Produção e Financiamento Total Destinado aos Agricultores Familiares (%)

Região	Estabelecimentos	Área	VBP	Financiamento
Nordeste	49,7	31,6	16,7	14,3
Centro-Oeste	3,9	12,7	6,2	10,0
Norte	9,2	20,3	7,5	5,4
Sudeste	15,3	17,4	22,3	15,3
Sul	21,9	18,0	47,3	55,0
Brasil	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Incra (2000)

Já a concentração de minifúndios é privilégio do Nordeste, cujos 58,8% dos seus estabelecimentos familiares têm menos de 5 hectares. A estrutura fundiária concentrada é uma das características do quadro heterogêneo da agricultura brasileira. Dos estabelecimentos familiares, 39,8% possuem menos de 5 hectares, sendo que outros 30% possuem entre 5 a 20 hectares e 17% entre 20 a 50 hectares, configurando 87% dos estabelecimentos familiares com área até 50 hectares.

A Bahia possui a maior população rural do país. São 4.297.902 habitantes que vivem no espaço rural e dependem das políticas direcionadas a esse setor. Segundo o estudo do Incra (2000), 89,1% do total de estabelecimentos rurais baianos são caracterizados como familiares, ocupando 37,9% da área total e sendo responsável por 39,8% do Valor Bruto da Produção. Do total de ocupados na agricultura baiana, 85% está na produção familiar.

Vale ressaltar que muitos municípios baianos têm na agricultura a sua principal fonte de renda econômica. Conforme Ribeiro (2002), em cerca de 95% dos 150 municípios baianos mais pobres a população residente é predominantemente rural, revelando o elevado índice de pobreza localizado no meio rural.

É nesse contexto de revalorização da agricultura familiar e reconhecimento de sua importância que foi formulada uma política específica direcionada para esse segmento: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

O PRONAF: OBJETIVO E LINHAS DE ATUAÇÃO

A criação do Pronaf está inserida em um processo de negociação política, com participação relevante dos movimentos sociais. De um lado, as demandas dos agricultores e de suas organizações exigiam uma política diferenciada para esse segmento da agricultura, historicamente excluído do sistema tradicional de crédito agrícola. Por outro lado, estudos mostravam o peso da agricultura familiar no campo brasileiro e defendiam sua importância para o desenvolvimento econômico e social.

Criado em 1996, através do decreto nº 1.946, o Pronaf tem como objetivo promover o desenvolvi-

mento sustentável dos agricultores familiares, aumentando sua capacidade produtiva, gerando empregos e melhorando sua renda. É o instrumento principal de financiamento dos produtores rurais, particularmente dos pequenos produtores, tradicionalmente alijados do crédito agrícola. É um expressivo avanço, considerando as formas tradicionais de financiamento da agricultura brasileira. Antes da criação do Pronaf, o financiamento do pequeno agricultor restringia-se quase exclusivamente aos recursos administrados pelo Programa de Crédito Especial da Reforma Agrária (Procera), extinto em 1999. O Procera era destinado aos beneficiários da reforma agrária.

Estabelecendo três linhas principais de atuação – infra-estrutura e serviços, capacitação e crédito, o seu público-alvo exclusivo é a agricultura familiar. Cada uma dessas modalidades do Pronaf tem o seu foco de atuação específico e uma lógica própria de operacionalização, mas o objetivo é único: o fortalecimento desse segmento.

Para a linha de crédito, os beneficiários estão classificados em quatro grupos, tendo como base a sua renda bruta anual e reconhecendo diferentes tipos de agricultores familiares. Na classificação por grupos, o Pronaf reconhece a grande diversidade na agricultura familiar brasileira. A modernização da agricultura gerou um crescente processo de diferenciação social e de tecnificação, exigindo uma classificação das formas possíveis desse tipo de produção.

O financiamento da produção da agricultura familiar é de responsabilidade do Pronaf-crédito. O objetivo é apoiar financeiramente as atividades agropecuárias e não-agropecuárias exploradas pelos agricultores e suas associações. O Pronaf-cré-

Quadro 1 Classificação dos Agricultores Familiares

Grupos	Caracterização
A	Assentados da reforma agrária
B, C e D	Proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros ou concessionários da reforma agrária
	Residem na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural
	Área de até 04 módulos fiscais
B	Trabalho familiar é a base da exploração do estabelecimento. Renda bruta anual de até R\$1.500,00
C	Trabalho familiar predominante, com recurso eventual ao trabalho assalariado. Renda bruta anual familiar entre R\$1.500,00 e R\$10.000,00
D	Trabalho familiar predominante, com até 02 empregados permanentes e recurso eventual ao trabalho de terceiros. Renda bruta anual familiar entre R\$10.000,00 e R\$30.000,00

Fonte: MDA/SAF - Plano de Safra 2001/2002

Nota: Para calcular a renda bruta, são excluídos os benefícios previdenciários rurais

dito tem uma importância significativa para parcela de agricultores tradicionalmente excluídos do financiamento oficial.

O processo de modernização da agricultura brasileira foi viabilizado através de políticas econômicas orientadas para o desenvolvimento de uma agricultura *moderna*. Utilizando como principal instrumento o crédito rural, as políticas governamentais voltaram-se para a grande e média propriedade e privilegiaram os produtos de exportação. A industrialização do campo foi, na verdade, o resultado de uma política agrícola identificada com a *modernização conservadora*.

.../ o Estado esteve presente em todas as fases do processo, ora criando ele próprio condições para as transformações (através das políticas de financiamento e tecnológica, por exemplo), ora "amarrando" diversos elementos em torno de um projeto definido de modernização da agricultura brasileira. Em termos históricos, a intervenção do Estado estimulando a modernização da agricultura brasileira pode ser vista como uma nova etapa de um processo que já vinha se desdobrando desde os anos 30 e que constitui um dos problemas fundamentais do processo de industrialização brasileira - conformar a agricultura às necessidades de acumulação de capital comandada pelo setor urbano-industrial (Kageyama, 1996:157-158).

A política de financiamento foi o instrumento central de intervenção utilizado pelo Estado e sua principal característica foi sua vinculação ao uso de determinados insumos e práticas considerados *modernos*. É a *modernização compulsória*. O subsídio direto ao consumo de alguns insumos e a concessão de crédito foi a estratégia adotada pelo Estado para a implantação de um padrão técnico-econômico por "cima das condições de mercado" (Kageyama, 1996).

Nesse sentido, o financiamento da produção agrícola constituiu-se em um entrave para os pequenos agricultores, incapazes de serem incorporados na lógica financeira do mercado. Com taxas de juros específicas, o Pronaf propõe-se a atacar um dos elementos cruciais para viabilizar o desenvolvimento rural: o acesso ao crédito agrícola.

Segundo Abramovay & Veiga (1998), uma política de crédito voltada para a agricultura familiar é justificada pela chamada "falha de mercado", ou seja, dois fatores inibem a contribuição positiva desse setor à ocupação e geração de renda no campo: a au-

sência de condições infra-estruturais para a valorização de seu trabalho e as dificuldades que o setor bancário coloca para que um segmento dotado de precária base patrimonial e incapaz de oferecer contrapartidas faça parte de sua clientela regular.

O Pronaf-crédito é a modalidade que apresenta maior liberação de recursos, sendo o Banco do Brasil o agente financeiro com maior participação no total liberado. Apenas no Nordeste o Banco do Brasil não é o principal agente na oferta de recursos, e sim o Banco do Nordeste (Corrêa & Ortega, 2002). Considerando que a maioria dos recursos liberados está concentrada no Pronaf-crédito, o entendimento dessa modalidade contribui para um melhor conhecimento da dinâmica do Pronaf como um todo.

A lógica de financiamento na agricultura brasileira sempre contribuiu para a concentração de recursos nos produtores mais capitalizados. O Pronaf seria uma ferramenta de democratização dos recursos, viabilizando o crédito para os pequenos agricultores descapitalizados, mas não é isso que os dados têm demonstrado. No caso do Pronaf-crédito, segundo Corrêa & Ortega,

.../ o que se verifica é que prevaleceu essencialmente a mesma lógica de liberação do modelo pretérito, sendo que foram estipuladas normas específicas que dificultam a tomada do crédito pelos produtores familiares menos integrados, principalmente no que tange às garantias exigidas (Corrêa & Ortega, 2002:11)

Vale ressaltar que a lógica de liberação de recursos é feita diretamente entre o banco e o demandante de crédito. Conforme Souza & Pedreira (2002), mais de 95% das operações realizadas pelo Banco do Brasil no estado da Bahia estão direcionadas para as atividades de custeio agrícola e pecuário, em especial para os grupos C e D do Pronaf. Um sistema de planilhas de custo de produção regionalizado avalia os pedidos de financiamento, o que implica na vinculação da concessão do crédito aos indicadores de risco.

Ferreira *et al* (2001) considera que ocorre um processo de "canibalização" dos recursos do Pronaf, com uma crescente disputa por recursos entre os grupos de beneficiários, processo que se acentua na medida em que o programa vai ampliando o seu espaço de abrangência. Isso ocorre, por exemplo,

com a incorporação do Procefa (Programa Especial de Reforma Agrária) ao Pronaf, em 1999, incluindo na possibilidade de obtenção de crédito os assentados pela reforma agrária, significando uma queda no volume de recursos destinados ao público original do programa.

Além da disputa entre os grupos de beneficiários, diversos autores têm chamado a atenção para a concentração de recursos na Região Sul, privilegiando uma agricultura já mais estruturada e capitalizada. Nesse sentido, os agricultores mais fragilizados, que em grande parte são encontrados no Nordeste, têm dificuldades para a obtenção de crédito, seja por não se “adequarem” à lógica financeira ou pelo menor nível organizacional e educacional, o que implica pouco (ou nenhum) conhecimento do funcionamento e das exigências do sistema bancário. Tais elementos podem evidenciar a continuidade de um processo de exclusão e marginalização de um determinado segmento da agricultura.

Programas governamentais de desenvolvimento rural têm sido alvo de críticas por não terem sido capazes de promover mudanças positivas no quadro socioeconômico. Conforme Couto (2000), no caso particular da região nordestina, apesar do amplo repertório de políticas de desenvolvimento e das suas transformações ao longo do tempo, os problemas estruturais históricos ainda permanecem.

As críticas estão principalmente relacionadas ao próprio modelo de desenvolvimento em que as políticas públicas estão inseridas e na forma de relacionamento com os seus beneficiários. Baseadas no modelo convencional de desenvolvimento agrícola, as políticas públicas não consideram os aspectos socioeconômicos e ambientais de cada região. No espaço rural baiano, por exemplo, seria preciso considerar a diversidade intra-regional existente, com produtores diferenciados não somente em termos de renda, mas também nos aspectos organizacionais, culturais, educacionais, tecnológicos, etc.

Vale ressaltar que a estrutura organizacional nas comunidades rurais é muito incipiente, dificultando uma participação mais efetiva nos projetos de desenvolvimento e na defesa dos seus interesses. São projetos que, de modo geral, partem “de cima para baixo”, não sendo originados na própria comunidade pelos seus membros.

O Pronaf, em sua concepção, incentiva a participação e a organização dos agricultores, além de promover ações descentralizadas com a implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. No entanto, sua operacionalização depende do potencial das organizações representativas de agricultores e dos diferentes órgãos envolvidos no programa. A falta de integração entre os diferentes agentes, juntamente com uma estrutura burocrática e centralizada das instituições governamentais, implica no descompasso de atividades e na morosidade das ações. Como coloca Ferreira *et al* (2001),

“crédito de custeio sem investimentos, investimentos sem infra-estrutura, financiamento sem a devida assistência técnica e a necessária capacitação dos agricultores, entre outras combinações possíveis, não produzem mudanças estruturais nem asseguram sustentabilidade aos agricultores familiares atendidos. /.../ muitas das críticas hoje existentes podem estar se originando dos descompassos existentes entre significados e significandos, intenção e gesto, vontade e capacidade, objetivos e meios para alcançá-los”. (Ferreira *et al*, 2001:534/536).

Em outras palavras, na operacionalização do programa ações desarticuladas são insuficientes e incapazes de gerar mudanças efetivas no público beneficiário, fazendo com que o programa não atinja os seus reais objetivos. É com base nesses aspectos que se pretende discutir a aplicação do Pronaf-crédito na Bahia.

A PESQUISA PRONAF-CRÉDITO NA BAHIA

A pesquisa Pronaf-crédito na Bahia, realizada pela SEI, é uma etapa do Projeto de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura) – PCT IICA/MDA-SAF, fazendo parte de um conjunto de atividades do projeto “Elaboração de uma Metodologia de Monitoramento Contínuo do Impacto do Pronaf a partir de Informações dos Beneficiários” contratado junto à Fundação de Economia de Campinas (Fecamp).

Participaram dessa fase do projeto, além da Bahia, os estados do Ceará, Maranhão, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. O principal objetivo dessa fase do projeto

foi a realização de uma pesquisa de campo junto aos beneficiários do Pronaf, na sua linha de crédito, possibilitando a elaboração de um método de monitoramento contínuo para avaliar a execução e os impactos do programa.

O grande diferencial dessa metodologia consiste nos dados coletados. Os questionários captam as informações e opiniões do próprio agricultor familiar, ampliando o campo de análise sobre o assunto. Procura-se compreender, sob o ponto de vista do agricultor, as mudanças ocorridas devido ao uso do crédito e as dificuldades existentes – se houve melhorias no nível de vida após o crédito do Pronaf, os entraves para o desenvolvimento das atividades produtivas, fatores que prejudicaram ou facilitaram o desempenho da produção, as dificuldades do processo burocrático, etc. O objeto da pesquisa abrange também o agricultor “não-pronafiano” (agricultor que não utilizou o Pronaf no período de referência da pesquisa) visando à comparação dos dados obtidos por essas entrevistas com as realizadas com os agricultores “pronafianos”, atribuindo consistência às análises.

Foram considerados apenas os agricultores dos grupos B, C e D. Como estava previsto na metodologia que cada agricultor “pronafiano” indicaria um “não-pronafiano” para ser entrevistado, foram excluídos da amostra os municípios em que os contratos do grupo A predominavam, uma vez que este último beneficia os moradores dos assentamentos dos projetos de reforma agrária, fato que dificulta a comparação com agricultores familiares “não-pronafianos” já que seus “vizinhos”, provavelmente, também são beneficiários do Programa³.

A Pesquisa Pronaf-crédito na Bahia foi realizada nos municípios de Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe, representativos, respectivamente, dos grupos B, C e D do Pronaf, e cumpriu as seguintes etapas: coleta de informações em campo; crítica dos questionários; alimentação da base de dados; e elaboração do relatório regional/estadual. O produto final dessa pesquisa, enviado para a equipe central⁴, subsidiará o relatório único nacional, que

³ Os contratos, neste caso, por definição, estão agrupados e assim não estão distribuídos de acordo com uma distribuição normal no espaço. Além disso, os municípios que têm predominância de contratos para o grupo A recebem outros tipos de recursos tornando impossível separar o impacto do Pronaf e o de outros créditos recebidos no mesmo período.

agrupa o conjunto de informações dos relatórios das equipes regionais. A partir das análises e reflexões contidas no relatório regional/estadual da Bahia, pode-se compreender melhor a dinâmica do Pronaf e as condições socioeconômicas do agricultor baiano.

O trabalho de campo e os municípios estudados

Os estudos de caso na Bahia foram realizados em três municípios: Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe. A principal consideração para essa escolha, a cargo da equipe central, foi a representatividade com relação aos grupos do Pronaf (B, C e D). Para tanto, foi construído um indicador – Índice de Participação Relativa (IPR) – que relaciona os municípios que têm uma maior participação no total de contratos de um determinado grupo. Com esse indicador, construiu-se um *ranking* participativo para cada estado, possibilitando selecionar os municípios com maior probabilidade de contratos para cada grupo (IPR > 50%). Para os estados em que esse índice não foi atingido em algum grupo, foi feita uma relação dos municípios com as maiores participações.

Partindo desse *ranking*, foram selecionados alguns municípios na Bahia e enviados ao secretário executivo regional do Pronaf, para obter a indicação dos melhores municípios para a realização dos estudos de caso. Os três municípios escolhidos para a pesquisa no estado têm na agricultura a sua principal atividade econômica, fonte de renda de parcela significativa da população. Possuem um baixo grau de urbanização, com um elevado contingente residindo nas áreas rurais.

A pesquisa foi realizada no período de março de 2002, contando com uma equipe de entrevistadores para cada município. A definição da amostra, em cada município, teve o apoio dos escritórios locais da EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola S.A.), dos sindicatos de trabalhadores rurais e de associações para a aquisição das listas com os nomes e endereços dos agricultores “pronafianos” no ano safra 2000-2001. A partir dessa lista, eram sorteados os agricultores, seguindo a

⁴ A equipe central é coordenada pelo professor José Graziano da Silva (Instituto de Economia/Unicamp).

metodologia da pesquisa. Cada “pronafiano”, por sua vez, deveria indicar um “não-pronafiano” para a realização de entrevistas. O objetivo era, em cada município, entrevistar 50 “pronafianos” e 50 “não-pronafianos”. Uma breve caracterização dos municípios estudados e do trabalho de campo contribuiu para um entendimento da pesquisa realizada e do espaço rural baiano.

O município de Ituaçu, que faz parte da região econômica de Serra Geral, está situado a 524 km da capital do estado, compondo o semi-árido baiano. Conforme os dados do Censo 2000, a sua população está estimada em 17.268 habitantes, sendo que 74% estão residindo na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, era de R\$23,85 milhões, representando 0,054% do PIB estadual⁵.

Nesse município, no ano-safra 2000-2001, só foram concedidos créditos para agricultores do grupo B. Para os demais grupos não foram liberados créditos pelo Banco do Nordeste (principal agente financeiro do município) porque a maioria dos agricultores é produtora de café, com preços em baixa no período. Vale ressaltar que esse município é o mais pobre dentre os pesquisados, com agricultores em sua maioria analfabetos ou com pouca escolaridade, predominando a produção familiar de subsistência.

O município de Monte Santo está situado na região econômica do Nordeste, a 352 km de distância da capital do estado, também inserido no semi-árido baiano. De acordo com o Censo 2000, a sua população está estimada em 54.552 habitantes, com 87% residindo na zona rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, contabilizava R\$42,97 milhões, representando 0,1% do PIB estadual. A produção no município é basicamente de subsistência, com um pequeno excedente vendido em feiras. A irregularidade das chuvas agrava o quadro de pobreza da região e a seca de 2001 deixou grandes prejuízos para os pequenos agricultores.

Monte Santo seria o município representativo do grupo C na Bahia. Como o sorteio do rol de entrevistados é aleatório, conforme a metodologia da

pesquisa, nesse município a maioria dos agricultores “pronafianos” entrevistados foi do grupo B. Na verdade, o número de contratos concedidos aos agricultores do grupo B, de acordo com os próprios dados do *site* da SAF, foi mais elevado, fato que foi refletido na amostra da pesquisa.

Já o município de Maragogipe está situado na região econômica do Recôncavo Sul, a 133 km da capital do estado. A população estimada, conforme o Censo 2000, é de 40.314 habitantes, com 48% desse contingente no meio rural. O Produto Interno Bruto (PIB), em 2000, estimado pela SEI, era de R\$53,13 milhões, representando 0,12% do PIB estadual. Esse município foi o representativo do grupo D, sendo entrevistados, em sua totalidade, agricultores desse grupo.

Por ser o município com melhores níveis de renda na pesquisa e, conseqüentemente, melhor escolaridade, durante as entrevistas muitos agricultores demonstraram ter conhecimento sobre o Pronaf e o apelidaram de “financiamento da terra”. Outro aspecto percebido durante o trabalho de campo foi a estrutura das famílias na articulação da produção. Os agricultores trabalham na comercialização conjuntamente (venda em lotes) e uma cooperativa beneficia a produção para a exportação. Os agricultores, em sua maioria, tomaram o crédito para o plantio do inhame. Apesar dessa articulação, as estradas para o escoamento da produção são precárias, dificultando e encarecendo a atividade produtiva.

De um modo geral, o trabalho de campo foi dificultado pelo baixo grau de escolaridade dos agricultores, tornando difícil o preenchimento dos questionários. Além disso, as distâncias entre as comunidades rurais e o acesso difícil em algumas localidades exigiam um tempo maior de deslocamento para a realização das entrevistas. Com exceção de Maragogipe, nos demais municípios os agricultores não conheciam o Pronaf. Em Monte Santo, os produtores sabiam apenas da existência de um projeto conhecido como “projeto do bode”, através do qual receberam um empréstimo do banco destinado à aquisição de caprinos e ovinos, de rolos de arames e de sementes para plantio. Já em Ituaçu, era conhecido como “os quinhentos”, devido ao valor do crédito recebido pelos beneficiários.

⁵ PIB municipal estimado pela SEI, dados preliminares.

Os números da pesquisa

São considerados aqui alguns elementos que contribuem para uma discussão da operacionalização do Pronaf-crédito na Bahia, com base nos dados coletados em campo⁶. Partindo-se das informações obtidas através dos próprios beneficiários, é possível entender melhor a dinâmica das famílias rurais baianas e os principais entraves para o desenvolvimento de suas atividades produtivas.

Um aspecto fundamental a ser considerado é que esse foi o primeiro ano da pesquisa (marco zero). Nesse sentido, os dados não são suficientes para avaliar os impactos do Pronaf, mas são essenciais para o estabelecimento de um marco zero que permita a construção de uma série histórica, possibilitando, ao longo do tempo, uma análise do reflexo do crédito nas famílias rurais. São também importantes para traçar um quadro da agricultura familiar baiana, partindo desses estudos de caso.

Elementos como nível de renda, qualidade de vida, acesso ao crédito e aos serviços de assistência técnica, estabelecem um quadro comparativo entre “pronafianos” e “não-pronafianos”, permitindo traçar as condições socioeconômicas atuais das comunidades estudadas. Não foram considerados para efeito de comparação entre os grupos os dados relativos ao grupo C, já que o número de questionários não foi significativo para uma análise confiável.

A pesquisa revelou que a renda média dos “pronafianos”, no ano de 2001, foi menor que a dos “não-pronafianos”. Nesta última categoria, foi encontrado um maior número de pessoas com mais de 65 anos, que contam com os rendimentos da previdência social, fator que contribui para uma menor necessidade de obtenção de crédito.

Comparando-se rendas agrícolas e não-agrícolas, foi observada uma distribuição equilibrada tanto para os “pronafianos” como para os “não-pronafianos”. No grupo B, que apresenta uma grande diversificação na composição de sua renda, a agricultura representa apenas 37% do total de rendimentos desta categoria.

A diversificação das fontes de renda é uma característica do chamado “novo rural”, percebida na

⁶ São analisados alguns indicadores do relatório regional da pesquisa, com base nos dados e nas análises contidas no referido relatório.

Bahia, e os dados coletados em campo vêm reforçar essa tese⁷. Pode-se acrescentar que no grupo B, com os menores níveis de renda, a diversificação das atividades familiares não faz parte apenas de uma *mercantilização do tempo livre* (Graziano da Silva & Del Grossi, 2001), mas de uma estratégia de sobrevivência, não ficando ligada tão somente à queda nos rendimentos das atividades agrícolas e ao desenvolvimento das novas atividades, produtos e tecnologias no meio rural. Na verdade, esse “novo rural”, para os segmentos mais fragilizados da agricultura familiar, representa, na prática, o desenvolvimento de diversas atividades (em grande parte, precárias) para a garantia de sobrevivência da família.

Considerando-se o índice de qualidade de vida, foi observada uma pequena diferença favorável aos “pronafianos” em relação ao “não-pronafianos”. Entre os grupos, verifica-se que em média as famílias do grupo D têm melhor qualidade de vida, como era o esperado devido aos melhores níveis de renda desse grupo.

“Pronafianos e “não-pronafianos” consomem parte significativa da sua produção, expressando o reduzido grau de inserção das famílias no mercado. Dentre os grupos, foi observado que os agricultores do grupo D apresentaram a menor participação na produção de autoconsumo, o que se justifica por ser esse o segmento mais capitalista e que concentra sua fonte de renda na agropecuária (produção e venda).

Observando-se a produtividade nos estabelecimentos das famílias entrevistadas, os dados revelam que o crédito influencia de forma positiva, contribuindo para a melhoria dos indicadores. Os resultados da produção, referente ao ano de 2001, obtidos pelas famílias “pronafianas” são melhores, quando comparados com os das famílias “não-pronafianas”. Dentre os agricultores que tomaram o crédito do Pronaf, o Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuário por hectare de área explorada atingiu, em média, R\$453,84; já para os que não obti-

⁷ Algumas mudanças vêm ocorrendo no espaço rural baiano. Por um lado, tem-se o crescimento de atividades agropecuárias modernas intimamente ligadas às agroindústrias e o surgimento de novos produtos; por outro, há um crescimento de atividades não-agropecuárias, confirmando-se a tese de que, cada vez mais, o rural passa a ser maior que o setor agropecuário.

veram crédito no período, o VBP agropecuário foi, em média, R\$254,43. Nesse sentido, pode-se inferir que os recursos do Pronaf, se bem utilizados, influenciam diretamente na produtividade das famílias.

Em relação aos indicadores de investimento nos estabelecimentos, os números da pesquisa não apontaram para um quadro de variação patrimonial significativa (61,6% dos “pronafianos” revelaram não ter tido mudança patrimonial nos seus estabelecimentos em 2001). Já 15,8% apresentaram variação patrimonial negativa, índice que atinge 19% nos agricultores do grupo B. Este resultado reflete a fragilidade dos estabelecimentos familiares, em especial nos grupos de menor nível de renda (caso do grupo B), tornando as propriedades vulneráveis aos riscos proporcionados pelas adversidades climáticas. Com a seca que assolou a região no ano pesquisado, muitos agricultores foram forçados a vender seus bens para garantir a sobrevivência, ameaçando o patrimônio familiar.

É interessante observar que o grupo B apresentou também a maior variação patrimonial positiva (37% do total de estabelecimentos), revelando que os recursos do Pronaf contribuem mais fortemente para ampliação/redução dos bens dos agricultores mais pobres. No grupo D, apenas 2,1% dos agricultores apresentaram uma ampliação nos seus bens, enquanto 97,9% mantiveram o mesmo patrimônio, significando que, quanto mais capitalizados e consolidados os agricultores, menor é a influência direta do crédito na compra e venda dos seus bens.

Os dados referentes à assistência técnica são preocupantes. Do total de entrevistados, 91% não recebe assistência. Dentre os que recebem, 29% são do grupo D contra 7,1% do grupo B. A falta desse tipo de serviço implica em problemas, tanto na aplicação correta do crédito quanto na melhoria das atividades produtivas, dificultando o desenvolvimento da agricultura familiar no estado. Ressalta-se ainda que apenas 40% do conjunto de agricultores entrevistados recebeu assistência técnica de origem governamental, evidenciando a carência desse sis-

tema no âmbito estadual, incapaz de atingir o elevado número de produtores familiares existentes.

Comparando-se os indicadores de tecnologia nos estabelecimentos das famílias dos grupos B e D do Pronaf, os dados demonstram que o grupo B utiliza principalmente a tração animal (52%), enquanto no grupo D a principal tecnologia é a tração mecânica (56%). Ainda neste último, a utilização de insumos químicos (17%) e de controle biológico (6%) foi maior, em relação ao grupo B (12% e 1%, respectivamente).

No que se refere ao uso de agrotóxicos, 50,5% dos entrevistados declararam que não usam, sendo que esse índice é mais elevado entre os “não-pronafianos” (56%), provavelmente pela falta de recursos para acesso a esse tipo de tecnologia. Os dados por grupos do Pronaf revelam que 69% dos agricultores do grupo B usam agrotóxicos contra 33,3% do grupo

D, diferença que pode ser justificada pelo fato de que grande parte das famílias deste último grupo optou pela produção orgânica.

Segundo a finalidade do crédito de custeio, os resultados da pesquisa revelaram que, além de aplicarem o recurso nas lavouras, os agricultores também o utilizaram em atividades não-produtivas como despesas da casa, doenças, sustento da família, etc. A situação precária dessas famílias torna o crédito do Pronaf uma alternativa de sobrevivência. Nesse sentido, o crédito agrícola acaba sendo utilizado não para a melhoria da produção, mas como uma estratégia adicional de sobrevivência dos pequenos agricultores. Quanto ao crédito de investimento, percebe-se uma concentração dos recursos na opção “compra de matrizes e reprodutores”. “Obras no terreno e cercas” e “lavoura permanente” também foram destacadas pelos entrevistados.

De modo geral, em relação ao destino do crédito, pode-se destacar que os recursos foram direcionados para atividades tradicionais. Não foram aplicados recursos em atividades ditas “alternativas” (atividades agrícolas não-tradicionais ou ati-

A situação precária das famílias torna o crédito do Pronaf uma alternativa de sobrevivência. Nesse sentido, o crédito agrícola acaba sendo utilizado não para a melhoria da produção, mas como uma estratégia adicional de sobrevivência dos pequenos agricultores

vidades não-agrícolas), como o turismo, capazes de gerar uma renda mais elevada. Maragogipe e Ituaçu, por exemplo, possuem potencial para a atividade turística que poderia estar sendo explorado pelos agricultores familiares. Vale ressaltar, no entanto, que o desenvolvimento dessas atividades depende de uma melhor infra-estrutura local e mesmo de uma orientação mais específica para os agricultores, fatores que independem dos próprios produtores mas que são essenciais para o retorno dos investimentos realizados.

As razões do não acesso ao crédito do Pronaf apontadas pelos agricultores “não-pronafianos” foram diversas, sendo a mais significativa “outros motivos para não contratar Pronaf” que engloba questões como burocracia, juros altos, dificuldade de pagamento e documentação necessária. Nesta opção foram registrados 20,7% do total dos agricultores entrevistados⁸. As opções “não tem interesse” e “não conhecia o Pronaf” apresentaram 13,8% e 13,1%, respectivamente. Outro motivo importante para o não acesso ao crédito foi “pedido não aprovado” pelos bancos (10,3%).

Foram também detectados problemas de enquadramento no programa. Observando-se os resultados das famílias do grupo B, percebe-se que muitas dessas possuem renda acima do limite estabelecido em 2001⁹. Esse fato demonstra uma falha no enquadramento das famílias na Bahia, e estas famílias, que deveriam estar acessando o crédito do grupo C, estão se beneficiando de recursos voltados para as famílias mais pobres, utilizando melhores condições de pagamento.

Dentre os agricultores que utilizaram o crédito em 2001, 24% não apresentaram nenhum tipo de

dificuldade, enquanto 47% assinalaram o item “outras” e levantaram questões como “Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural pouco operante”, “baixa organização para crédito coletivo”, “beneficiário não opina sobre o montante”, “formulação do pedido muito trabalhosa” e “burocracia”. Fatores como a insuficiência do crédito, apontada principalmente pelos agricultores do grupo B, e o prazo curto de pagamento, predominante nas respostas dadas pelo grupo D, também foram considerados entraves para o uso do Pronaf.

Voltado para desburocratizar e democratizar o acesso ao crédito, o Pronaf efetivamente pode não estar atingindo os seus objetivos, considerando as dificuldades apontadas pelos próprios beneficiários. É crucial levar em conta que o crédito depende do estabelecimento de uma relação entre banco e demandante, inserido ainda na própria lógica do

sistema financeiro. São fatores que representam obstáculos para uma “clientela” com baixo nível de escolaridade e não acostumada com as exigências bancárias. Mesmo os agricultores que obtiveram os recursos em 2001 mostraram grande desconhecimento conhecendo apenas o “projeto do bode”, em Monte Santo, ou “os quinhentos”, em Ituaçu.

Esses elementos sugerem que o crédito é um elemento essencial para provocar mudanças nas condições socioeconômicas dos agricultores familiares, mas que deve estar atrelado a um conjunto de ações capazes de otimizar a tomada de recursos. São exemplos aqui a assistência técnica (para a correta aplicação do crédito e utilização de técnicas adequadas), infra-estrutura local (para possibilitar o investimento em diferentes tipos de atividades, de acordo com o potencial de cada município), capacidade organizativa (para viabilizar a comercialização e a inserção no mercado), dentre outros.

O crédito é um elemento essencial para provocar mudanças nas condições socioeconômicas dos agricultores familiares, mas que deve estar atrelado a um conjunto de ações capazes de otimizar a tomada de recursos

⁸ Esses motivos citados pelos agricultores não estavam descritos no questionário e foram anotados em campo pelos entrevistadores. Vale ressaltar que não existe outra linha de crédito que apresente juros mais baixos do que o Pronaf; apesar disso, esse fator ainda é visto como uma dificuldade para o acesso ao crédito, principalmente para os agricultores mais descapitalizados. É entre os grupos mais pobres que se observa um receio maior de serem considerados inadimplentes.

⁹ Um dos critérios de enquadramento do Pronaf é a renda, no caso dos beneficiários do grupo B são agricultores com renda bruta anual de até R\$ 1,5 mil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um programa específico para a produção familiar representa um avanço, considerando o quadro de políticas concentradoras da agricultura. O Pronaf significa o reconhecimento de que esse conjunto de agricultores considerados familiares assume um papel importante no desenvolvimento socioeconômico brasileiro. O alcance de seus objetivos depende, no entanto, de um acompanhamento e avaliação, que permitam garantir a sua efetiva e correta execução e analisar os seus impactos.

O crédito é um elemento essencial capaz de possibilitar um nível mais elevado de renda e o aumento do patrimônio familiar, garantindo não apenas a sobrevivência, mas a melhoria da qualidade de vida para as famílias rurais. A pesquisa Pronaf-crédito na Bahia, realizada nos municípios de Ituaçu, Monte Santo e Maragogipe, estabelece um marco-zero para o acompanhamento do programa. Os números refletem as dificuldades para atingir o público-alvo e a incapacidade de gerar mudanças mais estruturais nas propriedades, face ao cenário de exclusão e pobreza de parcela significativa dos agricultores.

O crédito, no entanto, é apenas um item no conjunto de carências existente no meio rural, particularmente na Bahia. Nesse sentido, não só as diferentes linhas de atuação do Pronaf devem estar articuladas, como também são necessárias medidas que viabilizem o desenvolvimento dos espaços rurais e que possam romper com a tradicional exclusão dessas comunidades.

O quadro heterogêneo da agricultura baiana é refletido nos amplos espaços rurais, onde predomina uma precária agricultura de subsistência, excluída do processo de modernização. Considerando o grande contingente da população rural, a agricultura familiar pode assumir uma posição estratégica na construção de alternativas para a geração de emprego e renda, contribuindo para o crescimento econômico e para a redução da pobreza rural e urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e capitalismo no campo. In: STÉDILE, João Pedro (Coord.). *A questão agrária hoje*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994.

BENJAMIN, César *et al.* *A opção brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BRUMER, Anita *et al.* A exploração familiar no Brasil. In: LA-MARCHE, Hugues (Coord.). *A agricultura familiar*. São Paulo: Unicamp, 1993.

CORRÊA, Vanessa Petrelli; ORTEGA, Antônio César. Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – qual o seu real objetivo e público-alvo? In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 40º. *Anais...* Passo Fundo: SOBER, jul.2002.

COUTO, Vitor de Athayde. A privatização do welfare state e o terceiro setor. Notas de leitura para o planejamento de uma nova economia social. *Revista do Desenvolvimento Econômico*. Salvador: UNIFACS, n.3, p.73-80. jan.2000.

_____. *Projeto Áridas – avaliação de políticas comunitárias*. Salvador, out.1994. (Mimeografado).

FAO/INCR. *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. nov. 1994. (Versão resumida do relatório final do projeto UTR/BRA/036).

FERREIRA, Brancolina *et al.* A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina da. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília; IPEA, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. *A modernização dolorosa*. Estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. RJ: Zahar, 1981. (Coleção Agricultura e Sociedade).

_____. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. São Paulo: Unicamp, 1996.

_____. DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *O novo rural brasileiro: uma atualização para 1992-1998*. (disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/projetos/rurbano/textos/download/atualizacao.html>>. Acesso em: 4 dez. 2001.

INCR. *Novo retrato da agricultura familiar*. O Brasil redescoberto. Brasília: INCR, fev. 2000.

KAGEYAMA, Angela (Coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa *et al.* *Agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 1996.

RIBEIRO, Sônia Pereira. Contornos e políticas – pobreza rural na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: Seplante/SPE, 2002.

ROCHA, Ana Georgina Peixoto. Agricultura familiar: uma caracterização. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador: SEI, n.97, p.13-17, jun.2002.

ROMEIRO, Ademar. A saída está na diversificação da agricultura. *Revista Ops*. Salvador, v.1, n.3, p.8-22, inverno, 1996. (Entrevista).

SOUZA, Doraci Cabanilha de; PEDREIRA, Márcia da Silva. O Pronaf e as perspectivas para a agricultura familiar baiana. In:

AVENA, Armando (Org.). *Bahia século XXI*. Salvador: Seplantec/SPE, 2002.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Os "novos mundos rurais" baianos*. Salvador: SEI, 1999. 88 p. (Série estudos e pesquisas, 42).

VEIGA, José Eli da. Delimitando a agricultura familiar. *In: Encontro Nacional de Economia, 24º. Anais...* Salvador, ANPEC, dez.1995. p.41-59. v.2.

_____. A opção pela agricultura familiar. *Estudos Econômicos FEE: análise conjuntural*, Porto Alegre, v.25, n.3, p.127-146, nov. 1997.

Políticas comerciais, barreiras e as exportações baianas

Luiz Mário Ribeiro Vieira*
Roberta Lourenço de Souza**

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o comércio internacional no que tange a regionalização dos mercados, particularmente no que se refere à questão do protecionismo, tendo como impacto direto às barreiras tarifárias de comércio. Os países selecionados são aqueles que compõem o cenário mundial protecionista de mercado, pois impõem tarifas elevadas, bem como outros tipos de barreira, como as técnicas, prejudicando sobremaneira o fluxo normal do comércio mundial. Nesse contexto alguns dos produtos brasileiros mais competitivos internacionalmente, como a soja, o ferro, os aviões, são os mais prejudicados com essas medidas impositivas. A análise se restringe às exportações dos produtos brasileiros e baianos para os principais países e blocos selecionados, como Estados Unidos, União Européia, Japão, China, dentre outros.

Palavras-chave: comércio internacional, integração regional, política de comércio exterior brasileira, barreiras tarifárias, exportações baianas.

COMÉRCIO INTERNACIONAL: LIVRE COMÉRCIO X PROTECIONISMO

O comércio internacional é a melhor forma de aumentar as fronteiras nacionais, como também é um poderoso mecanismo da elevação da produtividade dos recursos, da promoção do crescimento econômico e do avanço na esfera social (Galvão, 1997). Dessa forma, o comércio internacional tende a gerar benefícios para todos os países que comercializam, tanto bens tangíveis quanto intangíveis. Esses benefícios podem ser obtidos através dos ganhos de comércio que, segundo Krugman & Obstfeld (1999), ocorrem quando os países comer-

Abstract

The objective of the present article is to analyze the international trade as far as the regionalization of the markets is concerned, especially in terms of patronizing behavior, having as direct impact the trade barriers of tariff. The selected countries are the ones that form the patronizing international market scenario, since they impose high tariffs, as well as the technical ones, with hinder the natural flow of international trade. Within this context, some of the Brazilian products, which are more competitive internationally, such as soja beans, iron, planes are the most prejudiced ones by these imposition measures. The analysis is restricted to the export of Brazilian and Bahian products to the main countries and group of countries selected, such as the United States, European Union, Japan and China, amongst others.

Key words: international trade, regional integration, brazilian foreign trade policy, tariff barriers, bahian exports

cializam bens e serviços uns para os outros visando quase sempre um benefício mútuo.

A noção de vantagem ou ganho resultante do comércio internacional foi sistematizada e aperfeiçoada por vários economistas. Desde a conceituação das vantagens absolutas com Smith (1776), até o desenvolvimento desta noção, com Ricardo, no século XIX, através do conceito, conhecido como vantagens comparativas. Este autor conceituava as vantagens comparativas¹, procurando demonstrar que, através do livre comércio de mercado-

¹ Ao longo desse período, o conceito de vantagem comparativa continua sendo uma referência no comércio internacional, mas a superioridade do livre comércio sobre o protecionismo só tem validade se forem seguidos alguns pré-requisitos, como a perfeita competição entre as indústrias que operam internacionalmente, ausência de economias de escala na produção e de barreiras à entrada de competidores potenciais, dentre outros (Nassif, 2001).

* Mestre em Economia pela UFBA e gerente da GEAC/SEI. lmario@sei.ba.gov.br.
** Economista, bolsista FAPES. robertasouza@sei.ba.gov.br.

rias e serviços, os países poderiam obter proveitos mútuos de suas diferenças tecnológicas, exportando os bens provenientes das indústrias relativamente inferiores (Nassif, 2001).

De acordo com Bhagwati apud Nassif (2001) existem duas idéias/teorias bem distintas sobre o livre comércio: a primeira, bastante teórica, relaciona os prováveis benefícios sociais que poderiam ser obtidos se o mundo funcionasse de forma idealizada, sem quaisquer tipos de barreiras tarifárias, quantitativas ou administrativas de comércio; já a segunda, idealiza um mundo em que os países dispõem-se a reduzir reciprocamente as barreiras comerciais, estendendo estas preferências a todos os outros membros da comunidade internacional.

Estes são os principais benefícios oriundos do livre comércio fundado no princípio do multilateralismo. Segundo este princípio, se todos reduzem as barreiras comerciais, todos tendem a ganhar e, caso contrário, se todos os países adotassem medidas protecionistas generalizadas, a economia mundial estaria fadada a crises, depressões e eventualmente guerras.

Atualmente, as barreiras comerciais aos mercados internacionais são bem menores do que no passado, devido a liberalizações unilaterais, regionais e multilaterais. As tarifas mais reduzidas e a diminuição das barreiras não-tarifárias tendem a tornar a competição dos mercados mais acirrada, necessitando assim de regras internacionais de conduta, desencorajando práticas de comércio consideradas desleais. Essas regras vêm sendo definidas desde o pós-guerra, quando 23 países, incluindo o Brasil, assinaram o *General Agreement on Tariffs and Trade* (Gatt), até então modificadas e aperfeiçoadas nas diversas rodadas de negociações multilaterais, onde a mais complexa foi a Rodada Uruguai (1986-1993), de onde emergiu um novo sistema multilateral de comércio, com maiores direitos e obrigações para todos os envolvidos, e a criação da Organização Mundial de Comércio (OMC), em 1995. (Rego, 1998).

A integração econômica regional surge reduzindo e/ou eliminando as barreiras tarifárias impostas à importação e/ou exportação de bens e serviços dos países membros, bem como permitindo um maior desenvolvimento dos setores econômicos através de incentivos aos investimentos nas atividades com potencial de crescimento para o comércio internacional

O mundo contemporâneo está se direcionando para uma economia mundial sem fronteiras e fazendo com que as economias nacionais se tornem interdependentes (Galvão, 1997). Percebe-se então que, com o advento de uma nova ordem econômica, a tão aclamada globalização dos mercados vem seguindo em paralelo a uma tendência de regionalização das economias mundiais. Esse novo processo vem ocorrendo a um ritmo bastante

acelerado nas esferas da produção, da circulação, do consumo e das finanças. Dessa forma, um comércio mais livre e as vantagens obtidas através da cooperação internacional e da harmonização de políticas nacionais tendem a gerar um maior bem-estar econômico.

Nesse contexto, a integração² econômica regional surge reduzindo e/ou eliminando as barreiras tarifárias impostas à importação e/ou exportação de bens e serviços dos países membros (áreas preferenciais de comércio), bem como permitindo um maior desenvolvimento dos setores econômicos através de incentivos aos investimentos nas atividades com potencial de crescimento para o comércio internacional.

Segundo definição de Bauman (1998, p. 81), a integração econômica regional representa:

O processo de criação de um mercado integrado, a partir da progressiva eliminação de barreiras ao comércio, ao movimento de fatores de produção e da criação de instituições que permitam a coordenação, ou unificação, de políticas econômicas em uma região geográfica contígua ou não.

A integração econômica regional pode tomar várias formas: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica ou monetária e união política. (Baumann, 1998).

² De acordo com Baumann (1998), a questão da integração remonta desde o período de formação de alguns Estados nacionais, no século XIX, bem como em séculos anteriores, como consequência do fim do feudalismo e da difusão de políticas mercantilistas nas economias nacionais européias.

INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA E A FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Diante do contexto mundial, a América Latina empreendeu um processo de integração econômica com várias tentativas fracassadas, até meados da década de 80, só para se instituir um modelo para a formação de uma simples área de livre comércio. Isso decorreu do fato de que os governos latino-americanos viam seus mercados domésticos como um ativo estratégico e seus vizinhos como concorrentes no fornecimento de produtos primários ou processados para um mercado internacional, cuja demanda tinha baixa elasticidade-renda.

Contudo, desde a década de 50, com a criação da Cepal, tentou-se instituir uma integração latino-americana, de modo que, na década seguinte, foi criada a Alalc³ – Associação Latino-Americana de Livre Comércio – tendo como objetivo a formação de uma área de livre comércio e um mercado comum para harmonizar as políticas de substituição das importações dos países membros, num período de 12 anos. Em 1978, a Alalc⁴ foi reestruturada. Com o Tratado de Montevideu, em 1980, a Alalc foi transformada em Aladi – Associação Latino-Americana de Integração –, com o objetivo de promover o comércio bilateral entre os países membros e os não-membros, através de uma área de preferência tarifária, tentando assim chegar a um livre comércio regional (Rêgo, 1995).

Esse processo de formação de blocos regionais de comércio na América do Sul foi iniciado por uma maior aproximação do Brasil e da Argentina em seus acordos bilaterais, em meados dos anos 80, com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice). Este programa visava à abertura seletiva dos mercados e o incentivo à complementação setorial. Outro fato foi o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, em 1988, visando à formação de uma zona de livre comércio em 10 anos, com a eliminação das barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio de bens e serviços (Rêgo, 1995).

³ Países pertencentes a Alalc: Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Peru e Bolívia.

⁴ Constitui 11 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Desde meados da década de 80, as tarifas médias de importação⁵ vêm sendo reduzidas, com os acordos bilaterais de comércio, mas aceleraram-se após a criação do Mercosul. Em 1986, a Argentina apresentava tarifas médias de 41%, o Brasil de 80%, o Paraguai de 20% e o Uruguai 44%. A proposta é que em 2006 esses países deverão ter tarifas médias de 12%, 13%, 9% e 11%, respectivamente.

A partir da década de 90, quando foi assinado o Tratado de Assunção (1991), teve início o processo de integração do bloco Mercosul. Este tratado previa a formação de uma zona de livre comércio, uma união aduaneira e a constituição de um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, com a livre circulação de bens, serviços e fatores, intensificando o comércio intra-regional.

O Mercosul⁶ tem sido a resposta regional à nova dinâmica da economia mundial baseada no contexto do Novo Regionalismo, em que, com a globalização, novos padrões de produtividade e competitividade, baseados no esforço inovativo dos setores industriais, passaram a influenciar diretamente a forma de inserção dos países no comércio internacional. Este bloco tornou-se uma união aduaneira a partir de 1995, com o Tratado de Ouro Preto, principalmente com a instituição da TEC – Tarifa Externa Comum – para os países não-membros, além da lista de exceções, das negociações das regras de origem, da harmonização de políticas comerciais e do tratamento especial de certos setores estratégicos.

Atualmente, o Mercosul possui acordos bilaterais, do tipo 4+1, com o Chile e com a Bolívia (estes países pretendem entrar formalmente no bloco), que são considerados países associados do bloco, e está negociando com outros blocos regionais americanos e com a União Européia, além de estar envolvido na formação de uma área de livre comércio hemisférica.

A POLÍTICA COMERCIAL BRASILEIRA

A política de comércio exterior brasileira, implementada desde o início do Plano Real, passou por duas fases distintas. A primeira foi a abertura co-

⁵ Desde 1991, a tarifa média dos países do bloco caiu de 58% para 12%, em 2002.

⁶ O Brasil e a Argentina representam mais de 90% do PIB do Mercosul.

mercado do mercado interno às importações. A segunda foi marcada pela prioridade às exportações. Dentro desse contexto, a abertura às importações foi um dos instrumentos de controle de preços do Plano, ocorrendo uma maior absorção de produtos importados, gerando um aumento da concorrência e, conseqüentemente, a queda dos preços internos. Verifica-se que, em 1993, a tarifa média de importação era 16,5%; em 1995, com a TEC no âmbito do Mercosul, a média foi reduzida para 12,5%; e, atualmente, encontra-se em 11,8% (MDIC, 2002). Nesse mesmo período verificou-se que o choque de competitividade provocado pela redução tarifária propiciou o controle inflacionário, bem como favoreceu o aumento da produtividade. Atualmente, diversos setores da economia brasileira apresentam grande potencial para competir no mercado internacional.

Diversos estudos apontam para ganhos efetivos e expressivos de produtividade dos fatores de produção a partir dos anos 90 e mostram haver uma forte correlação positiva entre ganhos e o processo de abertura econômica, com redução das barreiras protecionistas, ocorridas no mesmo período. Os canais explicativos entre abertura econômica e produtividade são diversos e complementares entre si. O primeiro, e mais óbvio, vem do fato das empresas poderem importar máquinas e equipamentos de última geração a preços convenientes, ao invés de estarem amarradas ao "similar" nacional, bem como componentes e matérias-primas (Ferreira & Rossi Júnior, 1999).

O segundo vem do efeito positivo da eliminação do mercado protegido e do aumento da concorrência sobre a eficiência empresarial. Quando se produz para um mercado cativo, o estímulo a ganhos de produtividade e ao aumento de qualidade são bem menores. O terceiro vem do aumento de escala e conseqüente redução de custos unitários que possibilitam uma maior interligação com o mercado. E, por fim, há o investimento estrangeiro, em capital e tecnologia, que se tornou possível com a

abertura paralela que se verificou do lado da conta de capitais (Ibidem). Para tanto, o sucesso econômico de um país depende fundamentalmente do uso eficiente dos seus recursos, na medida que essa eficiência seja positivamente relacionada com o grau de abertura comercial.

Nesse contexto, o processo de integração com o resto do mundo teve como fase inicial o aumento das importações e dos investimentos diretos externos. A nova fase tem-se caracterizado pelo aumento progressivo das exportações e pela internacionalização das empresas nacionais devido, principalmente, à necessidade do país de aumentar e diversificar as exportações para reduzir o déficit em conta corrente, contribuindo, assim, para a redução do risco Brasil e da taxa de juros, permitindo que o país gere mais confiança para com os investidores, para então prover crescimento para a economia. Dessa forma, as empresas nacionais no

exterior poderão contribuir para alavancar as exportações, agregando mais valor ao produto brasileiro e ampliando a receita de exportações, e, por conseguinte, o lucro das empresas brasileiras e o salário dos trabalhadores.

No intuito de promover as exportações, é necessário que melhorem as condições de financiamento, reduzam as tributações e a burocracia. Diante disso, o governo adotou medidas, tais como: a instituição do Proex; a eliminação do PIS/Cofins sobre produtos exportados; e a simplificação dos procedimentos de exportação e importação com o Siscomex. Além da Lei Kandir, que elimina a incidência do ICMS sobre a exportação de produtos primários e semi-elaborados.

A Agência de Promoção de Exportações (Apex), desde 1998, quando iniciou suas atividades, aprovou a execução de 277 projetos, com recursos no volume de R\$ 466,7 milhões, dos quais foi responsável por 44,8% do total (R\$ 209,2 milhões). Nesse sentido, os projetos aprovados envolvem empresas de pequeno porte de diversos setores, desde o de baixa tecnologia até o de alta tecnologia e servi-

**Estudos apontam
para ganhos efetivos
e expressivos de
produtividade dos fatores
de produção a partir dos
anos 90 e mostram haver
uma forte correlação
positiva entre ganhos e o
processo de abertura
econômica, com redução
das barreiras
protecionistas, ocorridas
no mesmo período**

ços, além dos tradicionais, como calçados, confecções, móveis, entre outros (Ibidem).

Nesse sentido, nos últimos três anos, foram realizadas missões empresariais a mercados-alvo, como a Rússia, a Ucrânia, a China, a Índia, a Coreia do Sul e o México, com o objetivo de contactar autoridades e empresários desses países, para promover os produtos brasileiros e os investimentos no Brasil, além de lutar contra as barreiras protecionistas.

Para tanto, o aumento da competitividade significa, principalmente, a adoção de políticas macroeconômicas capazes de gerar efeitos multiplicadores eficientes e rápidos, como o aumento das exportações (em valor e em volume), como também incentivar a sua diversificação. Para tanto, faz-se necessário adotar políticas setoriais para melhorar a qualidade, a incorporação tecnológica, o *design*, o *marketing*, o ingresso nos canais de distribuição, o aumento da agregação de valor.

OS ACORDOS COMERCIAIS

Nesse contexto mundial atual de livre comércio e ao mesmo tempo de protecionismo, o Brasil tem participado mais de perto das discussões mundiais e das negociações bilaterais e multilaterais no intuito de tentar reduzir e/ou eliminar as barreiras e, assim, tentar garantir o acesso dos produtos brasileiros aos diversos mercados internacionais. Dentre as diversas negociações, destacam-se: as internas do Mercosul; o bloco comercial da América do Sul; Mercosul/Alca; Mercosul/União Européia; e os acordos com México e Chile.

Mercosul

Dentre os novos acordos comerciais do Brasil com o bloco, foram aprovados os seguintes: adaptação da nomenclatura comum do Mercosul e da TEC (Tarifa Externa Comum); lista de serviços da terceira rodada de negociações ampliando a liberalização; lançamento da IV Rodada de Negociações do Protocolo de Montevideu. Em análise, encontra-se o projeto de Protocolo de Compras Governamentais do Mercosul. Formação das posições intra-Mercosul nos foros da OMC, Alca, UE/Mercosul.

Alca

A negociação mais polêmica atualmente, é a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que reúne 34 nações, com previsão para ser concluída em 2006. A constituição deste bloco acarretará conseqüências que afetarão diretamente uma boa parte da estrutura produtiva das economias de todos os países latino-americanos e, principalmente, a do Brasil.

As desvantagens da formação do bloco são as seguintes: a inexistência de mecanismos de cooperação tecnológica ou de assistência às economias afetadas e a questão da exclusão/especialização no comércio, principalmente no sentido de preservar as barreiras e as economias, como a do Mercosul, para que não tenham retrocesso da pauta exportadora. Um fórum a ser criado, sob a liderança (presidência) do Brasil e Estados Unidos, defenderá os interesses nacionais, como a remoção das barreiras alfandegárias, a redução de tarifas e a eliminação de medidas extra-aduaneiras, medidas que assegurariam a simetria na competitividade entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. No mês de setembro de 2002, os EUA propuseram a antecipação do cronograma de negociações, a qual o Brasil recusou.

Dentre os produtos mais sensíveis, destacam-se: carnes frescas e congeladas; óleo de soja e outros óleos vegetais, frutas e legumes, açúcar bruto e refinado; suco de laranja; cacau; chocolate; sucos cítricos; preparados de café e chá; vinhos; sorbitol; tabaco; cigarros; lã; e algodão.

E está prevista para este ano uma reunião entre os futuros países membros para definirem a tarifa-base que terá desgravação tarifária por produtos dos quais os países sejam mais competitivos, pois caso houvesse a eliminação total das barreiras tarifárias de imediato para todos esses países, estes poderiam sofrer com as grandes e graves conseqüências do livre comércio arbitrário.

União Européia

Uma das negociações bilaterais mais importantes que o Mercosul vem fazendo é com a União Européia, com o propósito de estabelecer uma zona de livre comércio transatlântica. A finalização dessas negociações deverá coincidir com a da Alca e as da OMC, em 2005. As definições dos bens e servi-

ços foram apresentadas em caráter preliminar e estão sendo estudadas pelos dois blocos, com vistas a aproximar os itens de maior interesses comerciais.

Chile

As negociações do Brasil com o Chile resultaram no Acordo de Complementação Econômica – Mercosul/Chile, que prevê maior aproximação econômica entre os dois países. Nesse sentido, o acordo ampliou cotas e reduziu tarifas para vários produtos exportáveis brasileiros, como carne suína, carne de aves, café solúvel, automóveis e veículos comerciais leves, caminhões, ônibus e chassis com motor, além de autopeças. Beneficia também o setor químico e o de bebidas. O acordo amplia a lista de preferências tarifárias.

México

As negociações com o México resultaram em acordos setoriais, como: setor automotivo; autopeças e demais setores. Foram implementadas preferências para o comércio bilateral para automóveis e veículos comerciais leves, além de caminhões e chassis. No primeiro ano deste Acordo o Brasil poderá exportar 140.000 veículos com alíquota residual de 1,1%. E a partir do segundo ano, as tarifas reduzem-se para zero e as cotas sobem até atingir o comércio livre, previsto para iniciar-se no quinto ano. O setor de autopeças terá preferência recíproca de 100%, a partir de 1º de julho de 2002, sem restrições quantitativas, desde que seguidas as exigências de conteúdo regional mínimo.

Para os demais setores foram concluídas as negociações para produtos em geral, que devem beneficiar, logo na primeira etapa, aproximadamente de 800 produtos, dentre eles a soja, a pimenta e máquinas, abrangendo um total de 151 produtos agrícolas e 641 industriais, que compreendem um volume de comércio acima de US\$250 milhões. Nesse caso, as preferências tarifárias fixas variam entre 20 e 100% e o Acordo tem vigência até a formação da Alca a ser subscrito entre o Mercosul e o México.

Comunidade Andina

A proposta do Mercosul beneficia aproximadamente 6.000 produtos, que abrangem cerca de

95% do comércio entre regiões. Já a proposta Andina apresenta 1.058 itens da Naladi/SH como produtos sensíveis, representando um volume de comércio acima de US\$ 328 milhões em exportações do Brasil à CAN, ou seja, 20,7% do total do comércio.

Cuba

As negociações do Brasil com Cuba iniciaram-se quando Cuba entrou na Aladi. Assim, foi assinado o Acordo de Complementação Econômica nº 43 e como resultado foram incorporadas preferências para novos produtos e ampliadas, a 100%, as preferências anteriormente estabelecidas. Sendo assim, os principais setores que se beneficiaram foram: eletroeletrônicos, siderúrgicos, bens de capital, automóveis e autopeças, têxtil, bem como produtos agrícolas como frango, soja, açúcar, carnes bovina e suína, e produtos de higiene pessoal e cosméticos.

Dentre outros acordos, destacam-se:

- O avanço das negociações do Mercosul e África do Sul para firmarem um acordo de preferências tarifárias, tendo como principal enfoque o setor automobilístico. Os produtos de maior interesse do Mercosul são: cerâmicos, plásticos, minérios, carnes, alimentos, material de construção, máquinas e equipamentos, instrumentos ópticos e cosméticos. Enquanto que os sul-africanos têm diversos interesses, dentre eles: vinhos, minérios, frutas, além dos automóveis;
- O Mercosul está analisando a viabilidade e a conveniência de negociar um acordo com a Índia;
- Para as negociações do Brasil com a China, aguarda-se apenas os resultados da missão comercial brasileira em abril. Espera-se também a visita de uma comitiva chinesa para tratar de questões relativas à defesa comercial;
- As negociações do Mercosul com a Bolívia para acessos a mercados; ampliação do mecanismo de consultas bilaterais; e a participação da Bolívia nos foros do Mercosul;
- As negociações brasileiras com Trinidad e Tobago e a Guiana foram concluídas, estabelecendo o acordo de preferências tarifárias, aguardando apenas o decreto presidencial.

BARREIRAS COMERCIAIS INCIDIDAS SOBRE OS PRODUTOS BRASILEIROS

Recentemente, o Brasil vem se posicionando de forma bastante agressiva com relação às práticas protecionistas, especificamente no que se refere às barreiras tarifárias e as não-tarifárias, além dos subsídios para a indústria local, que são impostos pelos principais países e mercados, como os Estados Unidos, União Européia, Japão, China, Argentina, dentre outros. Nesse sentido, o Brasil tem aberto diversas investigações na OMC – Organização Mundial de Comércio questionando o protecionismo exacerbado que tende a impedir o fluxo normal e/ou ideal para o comércio internacional. Para tanto, dentre as principais barreiras adotadas pelos países desenvolvidos e que são impostas, principalmente, aos países em desenvolvimento, destacam-se: as tarifas de importação por cotas; subsídios; escalada tarifária⁹; medidas *anti-dumping* e barreiras fitossanitárias.

Além das barreiras, que tendem reduzir o volume (*quantum*) e os valores transacionados, as variações dos preços das *commodities* no mercado internacional também têm impacto direto na contração ou expansão da produção nacional, bem como do comércio internacional. Esse fato também pode ser consequência de fortes barreiras, como, por exemplo, a adoção de subsídios.

Segundo levantamento da Embaixada Brasileira em Washington, os 20 principais produtos brasileiros importados pelos Estados Unidos são onerados por uma tarifa média de 39,1%, embora a média americana se situe entre 4% e 5%. Isso tem acontecido porque estão nas áreas em que mais incidem os subsídios e as práticas protecionistas americanas, onde justamente o Brasil é mais eficiente.

Dentre os diversos tipos de barreiras adotadas pelos EUA destacam-se: tarifas (suco de laranja); subsídios (álcool etílico e carne de frango); apoio

aos produtores internos (fumo); cotas tarifárias (açúcar); medidas sanitárias e fitossanitárias (carne suína e bovina, além das frutas e vegetais); e, medidas *antidumping* e direitos compensatórios (siderurgia e ferro-ligas). Dessa forma verifica-se que, dentre os produtos brasileiros exportados para os EUA, os que são mais prejudicados pelas barreiras são aqueles onde a tarifa média para entrar no país são as mais elevadas, a saber: cana-de-açúcar (171%); açúcar refinado (166%); suco de laranja (61%); fumo em folhas (350%).

Em 2002, o reflexo do protecionismo norte-americano, verificado nas salvaguardas do aço, impactou sobremaneira o fluxo comercial brasileiro para esse país. Apesar dessa redução do fluxo comercial, as exportações de semimanufaturados de ferro e aço cresceram 10,1% no período janeiro a setembro de 2002 em relação ao mesmo período do ano anterior, destacando-se a maior queda do produto semimanufaturado de outras ligas aço (-27,3%). Esse resultado também pode ser verifi-

cado pelas vendas totais brasileiras para esse país, que apresentaram crescimento moderado de 4,8%. A combinação das restrições já representa barreira tarifária de aproximadamente 85,9% para aços laminados a frio. O mesmo fato também se aplica à União Européia, que ao adotar medidas de defesa comercial (em relação ao aço), contraiu as exportações em 5,6%.

A necessidade tanto dos Estados Unidos de absorver o aço, haja vista a incapacidade da indústria norte-americana de atender por completo a sua demanda interna, quanto do Brasil de escoar internacionalmente a produção, fez com que o país acionasse investigações na OMC, para questionar as restrições americanas ao produto brasileiro. Apesar da isenção de 250 mil t/ano de placas de aço com baixo teor (em ago/2002) concedida ao produto brasileiro, somando-se mais de 200 categorias que foram excluídas das salvaguardas para outros países, o Brasil deseja exportar um milhão a mais

O Brasil vem se posicionando de forma bastante agressiva com relação às práticas protecionistas, especificamente no que se refere às barreiras tarifárias e as não-tarifárias, além dos subsídios para a indústria local, que são impostos pelos principais países e mercados, como os Estados Unidos, União Européia, Japão, China, Argentina, dentre outros

⁹ Os produtos pagam tarifa de importação maior à medida que têm maior valor agregado.

Tabela 1
Exportações Brasileiras por Países e Mercado

BLOCOS/PAÍSES	2002 (jan-set)		2001 (jan-set)		Var%
	US\$ F.O.B.	Part. %	US\$ F.O.B.	Part. %	
ESTADOS UNIDOS (INCL.PORTO RICO)	11.292.117.659	25,95	10.778.207.829	24,29	4,77
UNIAO EUROPEIA - UE	10.944.023.714	25,15	11.592.094.163	26,12	-5,59
ASIA (EXCL. ORIENTE MEDIO)	6.380.042.373	14,66	5.315.539.264	11,98	20,03
ALADI (EXCL. MERCOSUL)	4.701.362.637	10,80	4.185.407.624	9,43	12,33
MERCOSUL	2.363.545.064	5,43	5.115.848.270	11,53	-53,8
DEMAIS BLOCOS	7.836.998.794	18,01	7.386.948.110	16,65	6,09
ARGENTINA	1.639.080.402	3,77	4.077.920.588	9,19	-59,81
CHINA	1.796.270.900	4,13	1.545.341.675	3,48	16,24
ÍNDIA	466.322.155	1,07	212.147.006	0,48	119,81
CINGAPURA	353.954.002	0,81	166.386.390	0,37	112,73
TOTAL DA ÁREA	43.518.090.241	100,00	44.374.045.260	100,00	-1,93

Fonte: MDIC/SECEX

de aço, haja vista a necessidade da indústria norte-americana de absorver essa oferta. As conseqüências da 'guerra do aço' consistiram em ameaças de retaliação e adoção de medidas similares, por parte dos países prejudicados pelas salvaguardas norte-americanas.

A posição atual dos Estados Unidos quanto ao comércio internacional é ambígua, de um lado, através das práticas protecionistas, principalmente com a Lei Agrícola, de outro lado, com a ofensiva para a rápida definição de regras multilaterais para serviços e investimentos. Essa lei, a *Farm Bill*, assegura subsídios de US\$ 180 bilhões para agricultores americanos nos próximos dez anos. Apesar disso, os Estados Unidos pretendem fazer a 'eliminação progressiva' com redução anual de 20% até 2010, se a rodada acabar em janeiro de 2005. Dentre os impactos dessa lei, destaca-se o prejuízo à soja brasileira, que pode alcançar até US\$ 1,2 bilhões por ano até 2005.

Já na União Européia, com interesses bem parecidos com os dos Estados Unidos, a defensiva também é a agricultura e ofensiva na área dos serviços. Nesse sentido, as tarifas médias de importação de produtos agrícolas impostas por esses mercados se diferem: a proteção agrícola na União Européia é mais intensa, haja vista a sua tarifa, 31%; ao passo que a dos Estados Unidos fica um pouco abaixo, registrando uma média de 12%.

Nesse contexto, a relação comercial do Brasil com o Japão concentra-se, basicamente, em produtos agrícolas, haja vista que participação dessas

exportações brasileiras para esse país já alcança 40% do total. No que se refere aos principais entraves comerciais bilaterais, os principais questionamentos concentram-se nas barreiras zoofitossanitárias que inviabilizam sobremaneira o fluxo desse comércio, como exemplo temos a manga, que não pode ser exportada para o Japão.

A relação comercial Brasil-Argentina – que apesar de comporem o Mercosul – ainda permanece com entraves em alguns produtos, a saber: automóveis, açúcar, calçados, carne de frango. Esse fato, na verdade, tem tido pouca influência no resultado geral do comércio bilateral, haja vista que o grande problema é a crise econômica que assola o país vizinho. Os dados do comércio exterior comprovam o enfraquecimento da relação comercial, visto que no período jan-set/2002 as exportações brasileiras para a Argentina decaíram 59,1% em relação ao mesmo período do ano anterior (passou de US\$ 4,07 bilhões para US\$ 1,64 bilhões), conforme observado na Tabela 1.

As negociações do setor agrícola são as mais discutidas e as que tem gerado mais controvérsias, por englobar diversos tipos de barreiras, destacando-se, o *antidumping*, que é considerado o instrumento internacional mais polêmico, ainda que seja, ao mesmo tempo, utilizado por todos. Verificamos que essas barreiras estão em maiores quantidades que as outras, a saber: os Estados Unidos a dotam 241 medidas *antidumping*; a União Européia, 219; e o Brasil, 52 medidas.

Analisando o setor de bens de capital que compõem o grupo dos produtos brasileiros que tem

grande competitividade no mercado mundial, verifica-se que as barreiras desses produtos nos países da América Latina e do Norte variam, a saber: Chile, 9%; México, 23%; Estados Unidos, entre 0 a 4%; Canadá, 0 a 9%; e no Brasil entre 11,9% a 19%. Ao verificar a tarifa para o Brasil, verificou-se a fragilidade do setor ao ser submetido ao livre comércio, como é o proposto da Alca, assim a adoção

da tarifa-base e sua redução em proporções ao longo dos anos torna-se a medida mais adequada, até o momento.

No Quadro 1, pode-se observar as barreiras internacionais às exportações brasileiras por país e bloco econômico informando o produto questionado e o tipo de barreira.

Quadro 1
Barreiras Internacionais às Exportações Brasileiras

País/Bloco	Produto	Tipo de Barreira
Estados Unidos	Suco de laranja	US\$ 418/t + US\$ 40/t para desembarque na Flórida, aumentando o preço do suco em 50%.
	Fumo	Apoio aos produtores locais (75% do fumo para fabricar cigarros deve ser produzido internamente); a quota brasileira é de 80.200 t métricas; a tarifa extracota é de 350%.
	Álcool Etilico	Tarifa máxima para álcool combustível de 2,5% 'ad valorem' além de 14,27 centavos de dólar por litro; subsídio ao produtor interno.
	Carne Suína	Medidas sanitárias, por causa da contaminação de aftosa.
	Carne de Frango	Subsídios e falta de acordos sanitários.
	Soja	US\$ 4,50/t de farelo e 19% para óleo; além dos subsídios.
	Aço	Salvaguardas (tarifas adicionais de 8% a 30% e cotas aos exportadores) aplicadas para importação de produtos siderúrgicos acabados e semi-acabados durante 3 anos.
	Frutas e Vegetais	Morosidade na aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias (burocracia).
	Açúcar	Quotas tarifárias de 162 mil t/ano e ao exceder a sobretaxa poder alcançar mais de 140%.
União Européia	Óleo de Soja	Bruto entre 3,8% a 7,6% e refinado entre 6,1% a 11,4%.
	Suco de Laranja (sobre valor CIF)	Tarifa de 33,6%; quota de 1.500 t com tarifa de 13%.
	Açúcar	Tarifa de 33,9 /100kg/net = 66,39% ad valorem; cota de 23.930 t com tarifa de 19%, além dos subsídios.
	Carne Suína	Falta de acordo sanitário.
	Carne Bovina	Medidas sanitárias e fitossanitárias; tarifa de 12,8 + 221,1 /100kg/net = 114,52% ad valorem; cota de 5 mil toneladas com 20% de imposto de importação; além de subsídios e ajuda interna.
	Café Solúvel	Cota de 36 mil toneladas (sendo 31,3 mil sem imposto e o restante com 9% de taxa).
	Carne de Frango	Partes de frangos salgados - a tarifa passou de 15% para 75%, além dos subsídios.
	Fumo	Tarifa entre 3% a 32%, no caso de desperdício de tabaco, além da ajuda interna OMC.
	Têxtil	A partir de out/2002 a UE elimina as dez cotas impostas sobre produtos brasileiros. Esse acordo é provisório, pois dependerá da eliminação da tarifa adicional de 1,5% que incide sobre a TEC do Mercosul, com prazo até mai/2003.
	Aço	Tarifas de 13% a 26% sobre 15 categorias do aço que excederem o volume de importação em 2001. O aço brasileiro fica isento dessa tarifa extracota, pois os seus produtos não estão na lista entregue à OMC.
Rússia	Açúcar e Álcool	Cota de 3,65 milhões de toneladas em 2002, com tarifa de 5%; as importações extracota são taxadas em 30% (não menos de 90 euros por tonelada).
	Suco de Laranja (sobre valor CIF)	Tarifa de 5% .
Japão	Carne Bovina e Suína	Discordância sobre a área livre de aftosa.
	Couro Bovino	Cota de 137 mil m2 ou 848 mil m2, conforme item tarifário; as importações intracota estão sujeitas a tarifas entre 6,8% e 9%, e extracota de 30%.
	Calçados	Tarifa de 37,5% ou 4,425 ienes/par e cairão para 30% ou 4,300 ienes/ par; além das quotas tarifárias.
	Soja	Tarifa de importação para óleo de soja é de 20,7 ienes/kg.
	Suco de Laranja (sobre valor CIF)	Tarifa de 25%.
	Açúcar	Alíquotas ficam entre 35,30 ienes/kg até 103,1 ienes/kg, corresponde a tarifa ad valorem de 118,03% a 344,72%.
	Fumo	Fumo tem tarifa zero, somente os cigarros contendo fumo são taxados em 8,5% + 290,70 ienes por milhar.
	Frutas Tropicais e Vegetais	Medidas sanitárias e fitossanitárias.

Quadro 1**Barreiras Internacionais às Exportações Brasileiras (continuação)**

País/Bloco	Produto	Tipo de Barreira
China	Açúcar e Álcool	Cota de 1,764 milhão de toneladas em 2002, chegando a 1,945 milhão em 2004; tarifa máxima intracota de 20%, caindo para 15% em 2004; tarifa extracota de 65%, caindo para 50% em 2004.
	Carne de Frango	Acordo sanitário parcial e falta de critérios para certificação sanitária.
	Carne Bovina e Suína	Acordo sanitário parcial e falta de critérios para certificação sanitária.
	Soja	3% para grão, 5% para farelo e 9% extracota (2,5 milhões de toneladas em 2002) e 85% para óleo extracota.
	Suco de Laranja	Falta de cultura de consumo.
	Aço	Aumento tarifário de 7% a 26%, em resposta as salvaguardas dos EUA e UE.
Coréia	Suco de Laranja (sobre o valor CIF)	Tarifa de 58%.
Índia	Óleo de Soja	Tarifa de 35%.
México	Lácteos	Falta de credenciamento das fábricas brasileiras.
Chile	Carne de Frango	Tarifa de 65%.
	Carne Suína	Falta de acordo sanitário.
Argentina	Açúcar	Tarifa de 21,5% da TEC e mais uma taxa de direito de equiparação de preços de US\$ 76,71 por tonelada.
	Calçados	Salvaguardas desde 1998, com cotas para países exportadores, exceto dos parceiros do Mercosul.
	Carne de Frango	Discussões sobre direitos antidumping aplicados pela Argentina sobre o Brasil
	Setor Automotivo	Novo acordo estabelece o livre comércio a partir de 2006, que prevê ampliação da proporção exportada ('flex') com tarifa zero e a redução escalonada do conteúdo local argentino, para incorporar progressivamente maiores níveis de conteúdo de peças do Mercosul, visando maior integração regional.

Fonte: MDIC/Secex, Abecitrus, Abieps, Abef, Abiec, Abiove, Gazeta Mercantil, Folha de São Paulo, Valor.

Nota: OCM - Organizações Comuns de Mercado.

* Dados e informações atualizados até out/2002.

Apesar das barreiras tarifárias serem consideradas a principal medida protecionista de mercado adotada principalmente pelos países desenvolvidos, as barreiras técnicas⁸ vêm substituindo-a cada vez mais, com o objetivo de proteger seus mercados internos e reduzir as importações, especialmente dos países em desenvolvimento, como o Brasil. Essas barreiras técnicas estão ligadas, na sua maioria, às questões ambientais. Nesse sentido, os principais produtos brasileiros que estão à mercê dessas barreiras são: soja, café, suco de laranja e açúcar.

Outras barreiras que emperram as vendas externas brasileiras são, basicamente, os gargalos tributários e burocráticos, a saber: burocracia alfandegária (40,8%); custos portuários (37,3%); custo de frete internacional (32,0%); financiamento às exportações (31,8%); canais de comercialização (23,9%); burocracia tributária (22,6%); financiamento à produção (19,9%); ressarcimento tributário (19,4%); serviços de promoção (19,2%); custo de transporte interno

⁸ São barreiras comerciais derivadas da utilização de normas ou regulamentos técnicos não-transparentes e/ou não-embasados em normas internacionalmente aceitas ou, ainda, decorrentes da adoção de procedimentos de avaliação e de certificação de conformidade não transparentes e/ou demasiadamente dispendiosos, bem como de inspeções excessivamente rigorosas.

(18,0%); seguro de crédito (17,1%); manuseio, embalagem, armazenamento (9,2%); padrões externos (7,6%) (CNI, 2002).

No Quadro 2, verifica-se os tipos de barreiras contestadas na OMC pelo Brasil nos últimos sete anos, bem como os respectivos países que as adotam e os desfechos dessas investigações.

Quadro 2**Histórico dos Contenciosos Abertos pelo Brasil na OMC**

País	Ano	Tipo de Barreira Contestada	Desfecho
EUA	2002	Sobretaxa ao suco de laranja	Em andamento
Argentina	2001	Antidumping sobre frangos	Em andamento
Canadá	2001	Subsídios à Bombardier	Positivo
UE	2001	Antidumping sobre tubos e conexões de ferro	Em andamento
EUA	2000	Emenda Byrd	Em andamento
México	2000	Antidumping sobre transformadores elétricos	Positivo*
Argentina	2000	Salvaguardas para têxteis	Positivo*
UE	1998	Medias relativas a café solúvel	Positivo*
Canadá	1997	Subsídios à Bombardier	Positivo
UE	1997	Medidas relativas à importação de frangos	Parcial
Peru	1997	Restrições à importação de ônibus	Positivo*
EUA	1995	Padrões para gasolina reformulada	Positivo

Fonte: Itamaraty

Notas: * Houve pedido de consulta, mas o contencioso foi resolvido sem necessidade de panel.

AS EXPORTAÇÕES BAIANAS E AS BARREIRAS DE COMÉRCIO

As mudanças ocorridas na economia brasileira no início da década de 90 repercutiram sobremaneira na economia baiana, principalmente no seu comércio exterior, a saber: a abertura comercial e políticas de estabilização. No período de 1991-2001 o fluxo comercial baiano cresceu 119%, ao passo que as importações deram um salto, alcançando 223%, crescimento este mais acelerado do que as exportações (63%). Portanto, esse aumento significativo da corrente de comércio deveu-se basicamente ao salto das importações e ao surgimento de novos produtos inseridos, tanto na pauta de exportação quanto da importação.

Para tanto, as exportações baianas ao longo dos últimos seis anos têm-se concentrado basicamente nos segmentos químicos e petroquímicos (27,3%, em 2002), derivados de petróleo (18,3%, em 2002), papel e celulose (10,6%, em 2002) e grãos, óleos e ceras vegetais (5,9%, em 2002). Verifica-se, com essa cesta de produtos, que a relação comercial da Bahia com o exterior é bastante vulnerável, principalmente por ter na sua maioria *commodities*, cujos preços são determinados pelo mercado internacional.

Ao analisar as exportações baianas por principais mercados, verifica-se que o principal destino das nossas exportações são os Estados Unidos, principal integrante do Nafta, e cuja participação sobre as exportações totais registradas em 2000

foi 3,0%, e em 2001 de 3%, registrando uma alta de 6,9%, e no período de jan-set/2002 a participação já registrava 33,9%. Em seguida, encontra-se a União Européia, com participação de 25,3% em 2000 e 23,2% em 2001, apresentando uma queda de 8,4%, e de jan-set/2002 a participação já atinge 25,4%. Esses resultados demonstram a fragilidade das vendas externas baianas, devido, principalmente, às crises econômicas mundiais, além das atitudes protecionistas dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento.

Devido à crise econômica na Argentina, as exportações baianas com destino a esse país foram bastante abaladas, acarretando também a contração do comércio intra-Mercosul. A consequência marcante foi a redução da participação de 21,8% no período de 2000 em relação a 2001 (passou de 14,3%, em 2000, para 11,2%, em 2001). Em 2002, de janeiro a setembro, a participação já alcança 10,4%.

Apesar da redução das exportações para os principais mercados, a alternativa tem sido a aproximação com novos mercados, principalmente os asiáticos. Pode-se verificar o aumento da participação das vendas externas de 56,5% de 2002 (jan-set) do bloco asiático em relação a 2001. Dentre os mercados não-tradicionais, destacam-se: China (36,9%), Cingapura (925,9%), Indonésia (64,5%), Hong Kong (137,5%) e México (230,7%), que registraram altas taxas de crescimento no período de janeiro a setembro de 2002, em relação ao mesmo período do ano anterior.

Tabela 2

Participação das Exportações Baianas por Segmentos de Produtos

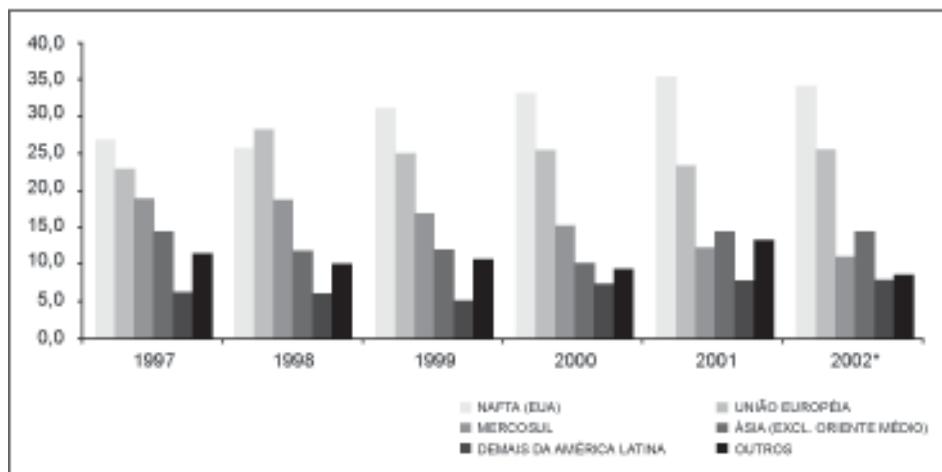
SEGMENTOS	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
QUÍMICOS E PETROQUÍMICOS	32,05	34,10	33,00	32,74	25,47	27,27
METALÚRGICOS	13,92	7,68	10,99	9,62	7,95	10,55
PAPEL E CELULOSE	12,49	12,38	15,20	15,00	10,19	10,58
MINERAIS	7,87	6,95	6,61	5,58	4,44	4,38
CACAU E DERIVADOS	6,57	7,94	6,63	5,11	4,23	5,46
GRÃOS, ÓLEOS E CERAS VEGETAIS	5,83	9,32	5,26	7,16	7,82	5,99
DERIVADOS DE PETRÓLEO	5,60	7,39	7,79	9,91	24,48	18,28
SISAL E DERIVADOS	2,92	3,00	2,88	2,29	1,80	1,55
COUROS E PELES	1,67	1,54	1,08	1,21	1,58	2,11
FUMO E DERIVADOS	1,32	1,12	1,01	0,79	0,69	0,58
FRUTAS E SUAS PREPARAÇÕES	0,90	1,46	1,91	1,86	2,07	1,43
DEMAIS	8,85	7,12	7,65	8,73	9,19	11,82
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MDIC/SECEX

Elaboração: Promo-Bahia

* Dados até setembro.

Gráfico 1
Participação das Exportações Baianas por Blocos Selecionados



Fonte: MDIC/SECEX
* Dados até setembro

Contudo, as conjunturas nacionais e internacionais impactam diretamente no fluxo do comércio mundial, influenciando sobremaneira as exportações baianas para os diversos países e blocos econômicos.

Ao se analisar a inserção das exportações baianas no comércio mundial, verifica-se uma série de restrições protecionistas que tendem a impedir o fluxo normal, tão almejado no livre comércio. Essas medidas protecionistas são impostas, principalmente, pelos grandes mercados mundiais, a saber: Estados Unidos; União Européia; Japão; Argentina; China; dentre outros.

Essa atitude dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento tem provocado diversos entraves comerciais e, em muitos casos, retaliações. Nesse sentido, procurou-se focar a análise nas vendas externas de produtos baianos

gas registrou uma participação média de 14% nos anos de 2000, 2001 e 2002 (jan-set). Destaca-se também o álcool (1,4%), frutas e vegetais (1,37%) e fumo (1,1%). O suco de laranja, apesar de apresentar fortes barreiras nesse mercado, tem a participação nas vendas externas baianas ainda inexpressiva.

Com relação ao comércio exterior com a União Européia, verificou-se que dentre os principais produtos exportados para a União Européia a soja mantém a liderança, apresentando uma participação média de 14,6% nos períodos contidos na Tabela 4. O complexo soja registrou crescimento tanto em volume quanto em valor, de 2000 a 2001, de, respectivamente, 88,0% e 95,8%. Os demais produtos apresentaram uma participação média, como o fumo, de 2%, o café, 1,9%, o suco de laranja, 0,51% e o segmento dos siderúrgicos, 0,4%, registrando taxas de

crescimento de, respectivamente, -95,4%, 45,9%, 12,0% e acima de 40 mil por cento.

Já as vendas externas para o Japão, no que se refere às barreiras de comércio, são basicamente, de soja e de fumo. Apesar das restrições, a soja registrou uma taxa de

Tabela 3
Exportações Baianas para os EUA por Segmento e Produtos

PRODUTOS	PESO (TON)			VALORES (US\$ 1.000 FOB)		
	2000	2001	2002*	2000	2001	2002*
Suco de Laranja	22	18	nd	27	29	nd
Álcool	29.582	26.094	7.083	14.105	11.321	2.343
Fumo	982	826	499	8.479	8.006	3.712
Frutas e Vegetais	9.039	20.233	11.996	6.648	13.501	6.754
Siderurgia e Ferro ligas	159.139	91.911	84.400	82.909	81.174	102.622
Total EUA	1.283.837	2.965.147	2.096.415	596.408	742.617	569.059
TOTAL GERAL	4.774.848	7.099.656	4.788.090	1.942.968	2.121.652	1.678.983

FONTE: MDIC/SECEX/ALICEWEB, DADOS COLETADOS EM 04/11/2002 - PROMO
ELABORAÇÃO: Autores
OBS.: (*) DADOS REFENTES AO PERÍODO DE JAN./SETEMBRO

Tabela 4

Exportações Baianas para a União Européia por Segmento e Produtos

PRODUTOS	PESO (TON)			VALORES (US\$ 1.000 FOB)		
	2000	2001	2002*	2000	2001	2002*
Suco de Laranja	7.297	471	1.131	6.361	294	792
Café	5.253	11.973	7.417	8.454	12.332	6.084
Fumo	2.496	2.203	1.123	10.409	11.659	6.363
Soja	278.433	523.563	311.193	50.349	98.566	57.908
Siderurgia e Ferro ligas	26	13.174	2.889	12	5.289	599
Total U E	1.481.592	1.656.429	1.300.516	492.418	490.848	425.775
TOTAL GERAL	4.774.848	7.099.656	4.788.090	1.942.968	2.121.652	1.678.983

FONTE: MDIC/SECEX/ALICEWEB, DADOS COLETADOS EM 04/11/2002 - PROMO

ELABORAÇÃO: Autores

OBS.: (*) DADOS REFENTES AO PERÍODO DE JAN./SETEMBRO

Tabela 5

Exportações Baianas para o Japão por Segmento e Produtos

PRODUTOS	PESO (TON)			VALORES (US\$ 1.000 FOB)		
	2000	2001	2002*	2000	2001	2002*
Fumo	21	54	26	138	534	231
Soja	54.881	67.386	nd	9.843	12.139	nd
Total Japão	110.654	114.254	34.906	52.438	42.093	20.749
TOTAL GERAL	4.774.848	7.099.656	4.788.090	1.942.968	2.121.652	1.678.983

FONTE: MDIC/SECEX/ALICEWEB, DADOS COLETADOS EM 04/11/2002 - PROMO

ELABORAÇÃO: Autores

OBS.: (*) DADOS REFENTES AO PERÍODO DE JAN./SETEMBRO

crescimento de 23,3% em 2001 em relação a 2000. A sua participação média (2000, 2001) ficou em torno de 24%. As exportações baianas para o Japão representam apenas 2% do total exportado.

Apesar do crescimento das vendas externas baianas para a China, esta ainda impõe barreiras, que impossibilitam a entrada de mais produtos, principalmente com o novo acordo comercial Brasil-China, onde espera-se uma nova lista de preferências.

Para tanto, o esforço das exportações baianas para se alcançar o mercado chinês registrou crescimento de 127,4%. Dentre os produtos nos quais o país (Brasil e Bahia) sofre barreiras, e são escoados pela Bahia, são: álcool, óleo de soja, suco de laranja e minérios de ferro, que podem ser observados na Tabela 6.

Apesar da Argentina ser o principal parceiro do Brasil no Mercosul, o país vizinho impõe tarifas para alguns produ-

tos dos quais ambos países são bastante competitivos, como é o caso dos automóveis. As exportações baianas de veículos automotores iniciaram-se em julho deste ano através da Ford Nordeste, compondo e incrementando a pauta de exportações.

Nesse contexto, as vendas externas baianas concentram-se, basicamente, em álcool, com participação média (2000, 2001, 2002) de 9,1%, apesar da queda de 24,8% (Tabela 7).

Contudo, verifica-se

que o impacto das barreiras internacionais para o comércio exterior baiano ainda é irrelevante, haja vista que a participação da Bahia no comércio exterior brasileiro fica em torno de 4%. Outro fato importante é que as vendas externas baianas estão concentradas em poucos produtos que sofrem barreira de comércio, logo, o impacto é restritivo à soja, minério de ferro, álcool, fumo, aço e derivados. Nesse sentido as maiores demandas, internacionalmente, estão concentradas nos seguintes produtos: derivados de petróleo, principalmente óleo combustível e papel e celulose.

Essas medidas protecionistas vão desde aspectos tarifários até padrões de proteção ambiental,

Tabela 6

Exportações Baianas para a China por Segmento e Produtos

PRODUTOS	PESO (TON)			VALORES (US\$ 1.000 FOB)		
	2000	2001	2002*	2000	2001	2002*
Álcool	0	6.043	5.424	0	2.340	2.539
Óleo de soja	5.982	0	0	1.827	0	0
Suco de laranja	0	0	1.025	0	0	1.147
Minérios de ferro	0	155	859	0	41	419
Total China	35.241	145.401	119.725	21.406	48.643	44.307
TOTAL GERAL	4.774.848	7.099.656	4.788.090	1.942.968	2.121.652	1.678.983

FONTE: MDIC/SECEX/ALICEWEB, DADOS COLETADOS EM 04/11/2002 - PROMO

ELABORAÇÃO: Autores

OBS.: (*) DADOS REFENTES AO PERÍODO DE JAN./SETEMBRO

Tabela 7
Exportações Baianas para a Argentina por Segmento e Produtos

PRODUTOS	PESO (TON)			VALORES (US\$ 1.000 FOB)		
	2000	2001	2002*	2000	2001	2002*
Álcool	51.149	44.939	16.807	32.279	24.268	9.168
Calçados	51	144	32	672	1.838	369
Veículos Automotores	0	0	1.224	0	0	8.711
Total Argentina	424.929	356.514	182.061	276.943	236.400	174.242
TOTAL GERAL	4.774.848	7.099.656	4.788.090	1.942.968	2.121.652	1.678.983

FONTE: MDIC/SECEX/ALICEWEB, DADOS COLETADOS EM 04/11/2002 - PROMO

ELABORAÇÃO: Autores

OBS.: (*) DADOS REFENTES AO PERÍODO DE JAN/SETEMBRO

como o “Selo Verde”, exigido pelos países da Comunidade Européia. Tais exigências não afetam diretamente os setores dinâmicos da economia baiana, como o Papel e Celulose, que já possuem certificados em relação à qualidade técnica dos produtos e à proteção ao meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse contexto, dentre as principais perspectivas para o comércio exterior brasileiro, destaca-se o aumento expressivo das exportações brasileiras para novos mercados. Esse fato tem ocorrido em paralelo com a redução das importações, que nos têm proporcionado superávits consideráveis. Em 2002, as exportações para novos mercados como China, Índia, Cingapura, que cresceram, respectivamente, 16,24%, 119,8%, 112,7%. Essa maior aproximação com novos mercados têm como objetivo ampliar as relações comerciais, bem como se posicionar na OMC contra as barreiras protecionistas dos grandes mercados mundiais.

Para tanto, dentre as perspectivas para o comércio exterior, destaca-se o cumprimento dos principais objetivos, a saber: redução do custo de produção e exportação; eliminação de barreiras para exportação; uma política de promoção do produto brasileiro; e uma política industrial moderna.

No que se refere às negociações sobre o protecionismo internacional, destaca-se a reunião recente feita pelo Grupo de Cairns para firmarem o acordo agrícola, especialmente para as tarifas e subsídios, que privilegiaram os grandes mercados como Estados Unidos e União Européia. As principais propostas para a agricultura foram: cortar tarifas aplicando a fórmula suíça para reduzir todas as alíquotas de países desenvolvidos a 25% ou me-

nos; expandir nos países desenvolvidos as cotas tarifárias em mais de 20% do consumo doméstico; melhorar a administração das cotas; eliminar mecanismo de salvaguarda especial para países desenvolvidos, autori-

zando apenas para países em desenvolvimento; menor tarifa para os países em desenvolvimento (com corte máximo de 50% para todas as tarifas até 250%) e cotas (14% do consumo doméstico). Como resultado dessa reunião, pouca coisa mudou, os protecionistas não propuseram medidas para aumentar o livre mercado, nem os países em desenvolvimento conseguiram chegar a um acordo de reduzir expressivamente as barreiras.

O novo acordo do Brasil com a Argentina reforçou a aliança estratégica, proporcionando maior integração no Mercosul. Os acordos assinados contavam os principais entraves comerciais entre os países, a saber: convênio de créditos recíprocos; setor automotivo; frangos; têxteis; cadeias produtivas, dentre outras. Para o setor automotivo, um dos mais turbulentos no fluxo do comércio bilateral, a margem de tarifa zero foi ampliada, haja vista que a proporção exportada (“flex”) passou de 1,162 para 2, ou seja, para cada US\$ 1 que o Brasil exporta para a Argentina, o país vizinho pode vender US\$ 2 para o brasileiro. Essa proporção é progressiva, chegando ao livre comércio em 2006. Além de aumentar a proporção exportada, também prevê a redução escalonada do conteúdo local argentino nos automóveis (20%, atualmente).

Com relação às carnes suínas brasileiras, os argentinos vão encerrar as investigações de defesa comercial contra as exportações brasileiras. Também vão encerrar as medidas *antidumping* contra as exportações brasileiras de carne de frango. Já o Brasil se comprometeu a suspender a demanda das investigações na OMC num prazo de 90 dias. A Argentina também desistiu de abrir investigação sobre o setor têxtil. E ainda acordos entre os setores privados dos dois países para o entendimento em relação a integração das cadei-

as produtivas, a saber: automotiva; madeira; móveis; frangos e suínos.

A resposta brasileira à lei agrícola norte-americana será a elevação da TEC para até 35%, para todos os produtos agrícolas subsidiados em países fora do bloco. As negociações estão mais adiantadas para o arroz e o algodão, em função da ameaça significativa desses produtos no Mercosul. A proposta para o arroz é elevar de 14% a 18%, dependendo do tipo do produto, para 20% a 24%. Para o algodão, a proposta é elevar de 8% para 20%.

Nesse contexto, o acesso ao comércio exterior significa um estágio superior a que as empresas aspiram, e somente aquelas com padrão internacional de produtividade e competitividade conseguem alcançar. No contexto de quase livre comércio, os incentivos governamentais são muito importantes para promover o acesso das empresas ao mercado mundial, compatibilizando as condições de competitividade nesse mercado.

O novo processo de desenvolvimento da economia baiana vai permitir um melhor desempenho do setor exportador do Estado. Os novos investimentos dirigidos para a Bahia mostram uma clara tendência à elevação do comércio exterior, principalmente nos segmentos produtores de bens finais, beneficiados com um sistema diferenciado de tributação para importação e exportação, que vai contribuir para a melhoria da infra-estrutura, com efeitos sobre os demais produtos de exportação da região.

A evolução do comércio exterior baiano, na década de 90, foi reflexo das políticas macroeconômicas adotadas pelo governo federal, principalmente com a implantação do Plano Real em 1994, e da intensificação do processo de integração regional com o Mercosul, que em 1995 se tornou uma união aduaneira.

No período 1990/2001, o fluxo de comércio baiano cresceu cerca de 98,8%, passando de US\$ 2,2 bilhões para US\$ 4,4 bilhões. A ampliação da capacidade produtiva e, por conseguinte, do potencial a ser exportado, de alguns segmentos como o de papel e celulose e grãos e óleos e ceras vegetais foram elementos de destaque para a reestruturação do comércio exterior baiano, antes (1990) baseado principalmente nas exportações de derivados de petróleo e cacau e derivados, indepen-

dentemente do segmento químico e petroquímico, que mantém seu patamar em evidência nas exportações do Estado.

Para atingir o objetivo principal, que é o aumento das exportações, é indispensável uma maior integração dos órgãos de incentivos às exportações e dos programas estaduais com os principais programas do governo federal, o que pode resultar na ampliação do número empresas baianas exportadoras, com efeitos sobre o PIB e, conseqüentemente, sobre o emprego.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVERBUG, André. Abertura e integração comercial brasileira na década de 90. In: GIAMBIAGI, Fábio; MOREIRA Maurício (Org.). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- BAUMANN, R. et al. *A nova economia internacional*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Oito anos do Real – os avanços no comércio exterior*. Brasília: MDIC, 2002. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2002.
- _____. *Estatísticas do comércio exterior*. Brasília: MDIC, 1990-2002. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br>>. Acesso em: 31 out. 2002.
- CAVALCANTI, Marco Antônio F. H. *Integração econômica e localização sob concorrência imperfeita*. Rio de Janeiro: BNDES, 1997. 20º Prêmio BNDES de Economia.
- CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Informativo do comércio exterior da Bahia*. Salvador: PROMO, 1990 – 2002.
- FERREIRA, Pedro Cavalcanti; ROSSI JÚNIOR, José Luiz. Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v.29, n.1, p.1-36, abr. 1999.
- GALVÃO, Olímpio J. A. Tendências recentes do comércio internacional: impactos sobre o Brasil e a região Nordeste. In: *Comércio internacional e Mercosul: impactos sobre o Nordeste brasileiro*. Fortaleza: Banco do Nordeste, 1997.
- KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. São Paulo: Makron Books, 1999.
- NASSIF, Andre L. Livre-comércio, protecionismo e a Alca. *Valor Econômico*, São Paulo 12 mar. 01, p. A-10.
- RÊGO, Elba Cristina L.. Subsídios e solução de controvérsias na Organização Mundial de Comércio. *Revista do BNDES*. Brasília, n. 10, dez. 1998.

_____. O Processo de integração no Mercosul. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro: v. 2, n. 3, p. 167-196, 1995.

ROSENTHAL, Gert. O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe: integração econômica a serviço da transformação produtiva e equidade. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SOUZA, Roberta Lourenço. *Uma análise do padrão de comércio internacional: considerações sobre o caso da Bahia no contexto do Mercosul 1990/2000*. 2001. Monografia (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFBA, Salvador.

_____.; VIEIRA, Luiz Mário R. Comércio exterior baiano: uma análise das empresas exportadoras 1992-1998. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. (Série estudos e pesquisas, 57).

VEIGA, Pedro Mota. *A Bahia frente à ALCA e às negociações Mercosul – União Européia*. In: AVENA, Armando (Org.). *Bahia Século XXI*. Salvador: SEPLANTEC/SPE, 2002.

VIEIRA, Luiz Mário R. Comércio exterior: desempenho e perspectivas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999.

O turismo em Salvador e as imposições externas¹

Luciano Diniz Borges*

Resumo

O artigo aborda o desempenho da atividade turística em Salvador nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, período considerado alta estação, e em seguida amplia o tempo englobado na abordagem para todo o primeiro semestre de 2002, caracterizado em parte como alta e em parte como baixa estação. A partir da comparação dos dados do fluxo turístico nacional e do fluxo turístico internacional com utilização dos dois recortes temporais referidos, verifica-se que as imposições externas resultantes dos atentados terroristas nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001, que impactaram de forma muito dura a atividade do turismo em um primeiro momento, à medida que foram ficando distantes no tempo têm tido seus efeitos amenizados, demonstrando a capacidade do turismo para enfrentar crises e retomar sua história de sucesso.

Palavras-chave: imposições externas, turismo, desempenho de indicadores, capacidade recuperação.

Abstract

The article approaches the performance activity of the tourist sector in Salvador in January and February 2002, considered a high season period. It then expands the period of time encompassed in the approach to 2002 second half, partly characterized as a high and low season. Based on the comparison of data of the national and international flow of tourists, resorting to the use of two temporal focus of analysis, it is possible to observe that at first the external impositions resulting from the terrorists attacks in the United States in September 11, 2001 had a very harsh impact on the tourist activity. With time, the effect has lessened, which demonstrates the capacity of the tourist sector of facing crisis and resuming its history of success.

Key words: external impositions, tourism, performance of indicators, recovery capacity

O TURISMO É UMA HISTÓRIA DE SUCESSO

A tradução, do original em espanhol, desta frase, algo enfática, com que os autores começam a *Introdução* da publicação da Organização Mundial de Turismo – OMT intitulada *El Turismo después del 11 de septiembre de 2001: análisis, medidas correctoras y perspectivas* (2001), bem parece uma busca de afirmação para a atividade turística face a perplexidade que os atentados terroristas ocorridos

nos Estados Unidos disseminaram mundo afora entre os turistas, o *trade* turístico e os estudiosos dessa atividade econômica.

Em um primeiro momento pareceu que o turismo havia sido atingido tão duramente quanto as torres do World Trade Center e o edifício do Pentágono, pois o mercado turístico reagiu de imediato com cancelamento em massa de reservas e passagens. Isso veio a agravar ainda mais a situação das transportadoras aéreas cujo número de passageiros internacionais, segundo a International Air Transport Association – IATA², já havia diminuído 6,3% no primeiro trimestre de 2001 e 2,6% no segundo trimestre. Houve falências de companhias aéreas em diversas partes do mundo.

¹ Embora os erros e omissões sejam de sua inteira responsabilidade, o autor agradece a Nidalvo Quinto, Jorge Antonio Santos Silva e a Jorge Lavigne Machado pela leitura desse artigo e pelas sugestões.

* Gerente de Estudos Econômicos da Bahiatursa, coordenador eleito do Grupo Técnico de Planejamento (GTP) da CTI – Nordeste. Graduado em Ciências Sociais pela UFBA, concluiu o III Curso de Especialização em Turismo, promovido em Recife, pela Sudene/Empetur, em 1997 e atualmente está em fase de conclusão do MBA em Marketing, pela Fundação Getúlio Vargas. luciano@bahiatursa.ba.gov.br.

² Citado pelo estudo especial da OMT – El turismo después del 11 de septiembre de 2001 (2001) p. 17

Para complicar um pouco mais ainda a percepção dos atentados terroristas, tudo isso ocorreu em um ano que se seguiu àquele cujo desempenho foi extraordinariamente positivo para o turismo, quando se examina a série histórica em que estas informações se inserem, o que fez com que a comparação dos indicadores do desempenho do terceiro trimestre de 2001 com igual período do ano anterior se tornasse ainda mais desfavorável. Tudo induzindo a uma decodificação dos acontecimentos de modo mais exacerbado do que o ocorrido na realidade, pois não se levou em conta nas primeiras análises que o ano 2000 deve ser entendido como um ano atípico, quando, devido às comemorações antecipadas do início do terceiro milênio, verificou-se a realização de um número extra de viagens.

CONTEXTO

Durante cinqüenta anos a atividade turística mundial – o que vale dizer as viagens internacionais com finalidade de lazer, negócios, feiras, congressos e convenções ou *incentive* – expandiu-se quase ininterruptamente, apesar de haver apresentado flutuações significativas na taxa de crescimento. Entre os anos de 1990 e 2000, o turismo cresceu a uma taxa média anual de 4,3%, enquanto em 2000 esta mesma taxa situou-se 7,4%, comparado com 1999, sendo, portanto, significativamente elevada. Isto permitiu à OMT anunciar que o turismo atingiu uma movimentação global de 699 milhões de chegadas no ano 2000, considerando-se apenas as viagens internacionais³.

No ano de 2001, pela primeira vez, desde 1982 (Crise do Petróleo, Guerra das Malvinas), a Organização Mundial de Turismo – OMT anunciou que houve um decréscimo de 1,3% no nível da atividade em comparação com o ano anterior. Posteriormente reviu este índice e o situou em -0,6%, redimensionado o número de viagens internacionais para 697 milhões em 2000 e estabelecendo 693 milhões de viagens como o total das chegadas internacionais do ano 2001. O simples fato de não ter havido crescimento, depois de uma série de cerca de 50

anos cujos índices registraram sempre expansão (excetuando-se 1982), mesmo que a diminuição de 0,6% em muitas outras atividades econômicas pudesse ser interpretada como *estabilização*, causou desconforto nos profissionais ligados ao turismo. Deve-se atentar, entretanto, a uma série de fatores e acontecimentos simultâneos que fizeram o turismo apresentar essa queda no nível global da atividade, já referida. Entre os fatores e os fatos que contribuíram para a redução da taxa do ano 2001, em comparação com o ano anterior, se apresentar negativa pode-se destacar:

- uma expansão muito grande do número de viagens internacionais, já referida, no ano 2000, por consequência forçando o ritmo de crescimento anterior que não pôde ser mantido, causando assim uma retração de maior impacto no ano subsequente.
- a crise que atingiu diversas companhias de transporte aéreo no mundo, potencializada pelo cancelamento de reservas e de passagens, após os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos, diminuindo a oferta de vôos e assentos em aeronaves de passageiros.
- os desdobramentos dos atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, inclusive o crescente medo que resultou em grande quebra de confiança dos turistas nas viagens internacionais.

No Brasil, o contexto internacional se refletiu, em um primeiro momento, causando euforia pois se acreditou então que as desistências de viagens internacionais ocorridas no país seriam transferidas mecanicamente para o mercado turístico doméstico. Chegou a ser anunciada por uma entidade uma previsão de crescimento de 30% nas viagens no mercado turístico doméstico. Num segundo momento, se verificou que o mercado turístico não é susceptível a reações tão mecânicas, com a ocorrência de um quadro bastante distinto, sobretudo porque nem todas as variáveis operantes no processo estavam sendo consideradas na análise.

VERÃO 2002 – MERCADO BAIANO

Os países da Europa, tomados em conjunto, podem ser considerados o principal emissor que

³ Op. Cit. p. 7. A revisão dos dados consta de *El turismo demuestra ser un sector resistente e estable*.

demanda à Bahia, contribuindo com cerca de 60% do fluxo turístico internacional. Justamente nesses países muito se espalhou o receio de viagens internacionais, devido à insegurança causada pelos atentados nos Estados Unidos. Por outro lado, a crise na Argentina se acentuou a partir de dezembro de 2001, no momento em que as viagens para o período da temporada de verão e do carnaval 2002 começariam a ser compradas, fazendo com que o movimento turístico oriundo daquele país ficasse muito aquém do esperado para o período, ao se considerar os anos anteriores. Isso levou, inclusive, ao cancelamento de vôos *charters* já negociados e programados. Ressalta-se que desde 1991 a Argentina vinha sendo um emissor internacional importante para Salvador, e como país isolado aparecia em primeiro lugar no *ranking*, com participação significativa no fluxo global de turistas estrangeiros: 15,8% no ano de 1991, 28% no ano de 1992, 33% em 1993, 39,8% em 1994, 17,3% em 1995, 17,7% em 1996, 18,2 em 1997, 20,1% em 1998, 20,7% em 1999, 21% em 2000 e 20,8% em 2001. Nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, os nossos vizinhos do Sul deixaram de ocupar a primeira posição do *ranking* dos países emissores para a Bahia. Esta posição passou aos EUA, com uma participação de 16,9% dos turistas estrangeiros do período, enquanto os argentinos passaram à quinta posição com 8,2% do total de turistas estrangeiros. A Tabela 1 mostra a distribuição dos turistas estrangeiros pelos principais mercados emissores.

A Tabela 1 revela que o total do fluxo registrado de turistas estrangeiros em Salvador, nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, apresentou uma redução de 39%, em comparação com o total de turistas estrangeiros no mesmo período do ano anterior – cerca de 37.053 turistas. Este decréscimo é atribuído a fatos já explicitados, como a quebra de confiança dos turistas europeus nas viagens internacionais e a crise na economia da Argentina, entre outros. Considera-se apenas os 15 primeiros mercados emissores internacionais do *ranking*, e neste os países da Europa mais a Argentina atingem uma participação um pouco acima de 65% do total. Sobre este conjunto de emissores incidiram mais diretamente os efeitos das crises citadas. Este é um caminho para compreender por que ape-

Tabela 1
Fluxo Global de Turistas Estrangeiros (*)
Salvador, Janeiro-Fevereiro/2002

País	Número de Turistas	Participação %
Estados Unidos	3.816	16,89
França	2.822	12,49
Alemanha	2.690	11,91
Itália	2.093	9,26
Argentina	1.852	8,20
Portugal	1.731	7,66
Chile	1.491	6,60
Inglaterra	1.436	6,36
Suíça	747	3,31
Espanha	672	2,97
Uruguai	397	1,76
Japão	266	1,18
Áustria	253	1,12
Bélgica	246	1,09
Holanda	242	1,07
Outros	1.837	8,13
TOTAL	22.591	100,00

Fonte: BAHIA-TURSA - FNRHs/BOHs/Pesquisas de Turismo Receptivo

(*) Nota: Fluxo hoteleiro e extra-hoteleiro, dados preliminares sujeitos a revisão

sar da relação cambial favorável aos turistas detentores de moeda forte, como os europeus, registrou-se uma redução expressiva no fluxo originário desses mercados. Considerando-se o alarde que se instalou em um primeiro momento após os atentados terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos, sobretudo em países aliados dos americanos na Europa, e somando ainda o acirramento da crise da economia da Argentina, há que relativizar os resultados alcançados na captação de fluxos internacionais no Verão de 2002. Até porque o fluxo de turistas internacionais representou no período janeiro e fevereiro de 2002, cerca de 8,3% do fluxo global do período.

Já os fluxos provenientes dos mercados emissores nacionais, que nos dois primeiros meses do ano representaram 91,7% do fluxo global, mostraram um desempenho diferente daquele proveniente dos mercados internacionais, pois apresentaram um pequeno crescimento, de aproximadamente 1%, em relação ao ano anterior, o que fez com que a performance da atividade se mantivesse em um nível que não apresenta discrepância com o que vem ocorrendo na alta estação de verão em Salvador nos últimos 11 anos.

Verifica-se na Tabela 2 a distribuição do fluxo pelos principais mercados emissores nacionais.

Tabela 2Fluxo Global de Turistas Nacionais (*)
Salvador, Janeiro-Fevereiro 2002

Emissor	Número de Turistas	Participação %
Bahia	71.212	28,45
São Paulo	61.127	24,42
Rio de Janeiro	33.877	13,53
Distrito Federal	13.571	5,42
Minas Gerais	13.496	5,39
Sergipe	10.509	4,20
Pernambuco	7.198	2,88
Goiás	4.849	1,94
Paraná	4.686	1,87
Rio Grande do Sul	4.678	1,87
Ceará	3.665	1,46
Espírito Santo	3.559	1,42
Alagoas	2.631	1,05
Paraíba	2.464	0,98
Rio Grande do Norte	2.253	0,90
Outros	10.528	4,21
TOTAL	250.303	100,00

Fonte: BAHIA-TURSA - FNRHs/BOHs/Pesquisas de Turismo Receptivo

(*) Nota: Fluxo hoteleiro e extra-hoteleiro, dados preliminares sujeitos a revisão

A tabela 2 que mostra a distribuição do fluxo turístico pelos principais mercados emissores nacionais revela também que nos meses de janeiro e fevereiro de 2002 este totalizou 250.303 turistas, sendo 1% mais elevado que o fluxo registrado no mesmo período do ano anterior, estabelecido em 247.908 turistas. O fluxo proveniente do interior da Bahia, em janeiro e fevereiro de 2002, da ordem de 71.212 turistas, apresentou-se 15,2% menor que o de igual período do ano anterior, que se situou em 83.904 turistas. Já o total do fluxo proveniente de outros estados da Federação apresentou crescimento de 9,2%, passando de 164.004 turistas em janeiro/fevereiro de 2001 para 179.091 turistas no mesmo período de 2001.

Há de se referir ainda que fluxo total (mercados internacional + nacional), da ordem de 272.894 turistas, apresentou uma queda de 4,2% em relação ao ano anterior, o que, dadas às razões já explicitadas, pode ser considerado um bom resultado, pois houve ainda outras variáveis que interferiram no processo.

Localmente foi observado que as tarifas hoteleiras elevaram-se significativamente no período do carnaval. Este aumento pode ter comprometido parte da demanda, pois a corroborar com esta hipótese lembra-se que ocorreu num momento em que os turistas domésticos estavam seriamente comprometidos em

seu potencial de realização de gastos em face à perda de poder aquisitivo, decorrente da conjuntura econômico-financeira nacional desfavorável. Como consequência, modificou-se a proporção do fluxo extra-hoteleiro em relação ao fluxo hoteleiro, sendo que, no período janeiro/fevereiro de 2001, os turistas estrangeiros respondiam por 25% do fluxo turístico global de Salvador e passaram a representar 20% desse fluxo no mesmo período de 2002. A presença de cinco navios de cruzeiros no porto de Salvador, durante o período das duas semanas do carnaval, possibilitou o acesso à cidade de cerca de 4.000 turistas com expressivo potencial de gasto, que não tiveram aproveitados e maximizados de modo concreto nem esse potencial de gasto nem sua estadia na cidade. Ainda, os preços cobrados por blocos e camarotes, na venda de abadás e outros serviços destinados ao consumo do carnaval, tiveram seus preços significativamente aumentados. Alguns blocos chegaram a cobrar entre dois e sete salários mínimos, contribuindo para fazer com que o custo total de participação no carnaval de Salvador ficasse, em 2002, mais oneroso que em anos anteriores.

PRIMEIRO SEMESTRE

O fluxo global de turistas que demandaram a Salvador, no primeiro semestre de 2002, atingiu um total de 768.688 turistas dos quais 58.152 estrangeiros, distribuídos por residência permanente de acordo com a Tabela 3.

O fluxo de turistas estrangeiros, no primeiro semestre de 2002, representou 7,6% do total do fluxo que demandou a Salvador. A comparação com o primeiro semestre do ano anterior mostra que houve uma queda de 33,8% neste segmento do fluxo. Nos dois primeiros meses do ano, como citado anteriormente, a queda tinha sido de 39%, na comparação com o mesmo período do ano anterior. Se os meses típicos da alta estação apresentaram uma taxa 5,2 pontos percentuais mais alta que o conjunto do primeiro semestre onde estes dois meses estão inseridos pode ser compreendido claramente como uma recuperação no nível da atividade. Há indicação de que à medida que os acontecimentos de 11 de setembro vão ficando mais difusos no tempo, a vontade de viajar se impõe como uma

Tabela 3Fluxo Global de Turistas Estrangeiros (*)
Salvador, Janeiro-Junho 2002

País	Número de Turistas	Participação %
EUA	10.379	17,85
França	8.818	15,16
Alemanha	6.957	11,96
Portugal	5.861	10,08
Itália	5.028	8,65
Argentina	3.316	5,70
Inglaterra	3.159	5,43
Chile	2.380	4,09
Espanha	2.326	4,00
Suíça	1.799	3,09
Bélgica	892	1,53
Uruguai	829	1,43
Holanda	592	1,02
Áustria	569	0,98
Japão	536	0,92
Outros	4.711	8,11
TOTAL	58.152	100,00

Fonte: BAHIATURSA - FNRHs/BOHs/Pesquisas de Turismo Receptivo

(*) Nota: Fluxo hoteleiro e extra-hoteleiro, dados preliminares sujeitos a revisão

Tabela 4Fluxo Global de Turistas Nacionais (*) Salvador,
Janeiro-Junho 2002

Emissor	Número de Turistas	Participação %
Bahia	234.100	32,95
São Paulo	159.421	22,44
Rio de Janeiro	87.381	12,30
Minas Gerais	35.606	5,01
Sergipe	33.986	4,78
Distrito Federal	30.099	4,24
Pernambuco	25.409	3,58
Paraná	14.033	1,97
Rio Grande do Sul	13.765	1,94
Ceará	10.061	1,42
Goiás	8.601	1,21
Alagoas	8.486	1,19
Espírito Santo	7.145	1,01
Rio Grande do Norte	6.979	0,98
Paraíba	6.674	0,94
Outros	28.790	4,04
TOTAL	710.536	100,00

Fonte: BAHIATURSA - FNRHs/BOHs/Pesquisas de Turismo Receptivo

(*) Nota: Fluxo hoteleiro e extra-hoteleiro, dados preliminares sujeitos a revisão

necessidade que tem por objetivo dar continuidade aos esforços profissionais, culturais, de lazer. Cada vez mais se tem a consciência de que a viagem de férias não é algo supérfluo que pode ser dispensado por qualquer razão. No máximo pode ser adiado.

Em anos recentes, a atividade turística internacional atravessou tempos de atividades bélicas como o da guerra do Golfo, da guerra que se seguiu à desintegração política da Iugoslávia (Kosovo, Bósnia), e os conflitos entre palestinos e israelenses, sempre com taxas de crescimento ascendentes. Certamente influíram nos resultados anunciados pela OMT também a conjuntura recessiva da economia norte-americana, potencializando ainda mais as incertezas deflagradas com os atentados de 11 de setembro no Estados Unidos. O declínio apresentado pela atividade turística global – que já mostra indícios de recuperar-se – teve impactos muito mais localizados do que, por exemplo, a crise por que passaram as empresas de tecnologia da informação, cujos efeitos se espalharam para outros setores da economia norte-americana.

Dos 768.688 turistas que no primeiro semestre de 2002 visitaram Salvador, 710.536 eram oriundos de mercados emissores nacionais. A distribuição desses turistas por residência permanente está na Tabela 4.

Na comparação do total do fluxo de turistas nacionais que visitaram Salvador no primeiro semestre de 2002, com o total concernente ao mesmo período correspondente do ano anterior, verifica-se que houve um aumento de 2,7%, pois no período de janeiro a junho de 2001 se registrou a presença de 692.089 turistas domésticos. Novamente verifica-se que enquanto nos dois primeiros meses do ano o fluxo nacional apresentou um desempenho positivo de 1%, considerando-se o semestre como um todo, o crescimento foi de 2,7%, o que não é nada desprezível considerando-se a atual competição existente nos mercados turísticos. Não se quer, de maneira alguma, vender otimismo, mas com base em alguns indicadores demonstrar que a capacidade do turismo para superar as crises que têm rotineiramente se colocado em sua trajetória continua forte e resistindo. Não se deve esquecer que o *turismo é uma história de sucesso*, como querem os técnicos da OMT, não apenas em referência à importância econômica, à grande capacidade de gerar empregos, aos benefícios decorrentes da sustentabilidade do turismo.⁴

⁴ Turismo sustentável é definido por Pearce: "maximização e otimização da distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico baseado no estabelecimento e na consolidação das condições de segurança sob as quais são oferecidos os serviços turísticos, para que os recursos naturais sejam mantidos, restaurados e melhorados". In Beni, Mário – Análise Estrutural do Turismo (1998). P. 61.

Sua importância advém, sobretudo, do fato do turismo ser dentre todas as atividades humanas aquela que se dedica a estabelecer um campo, ainda que limitado ao tempo e ao espaço do consumo turístico, para a liberdade individual, que cada vez é mais necessária na sociedade contemporânea.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo*. São Paulo: Editora SENAC, 1998.

FLUXO GLOBAL E HOTELEIRO SEGUNDO MERCADOS EMISSORES. Jan./fev., jun. 2002. Indicadores Básicos do Turismo Baiano. Série A. Salvador: Bahiatursa, 2002. (Xerocopiado)

OMT. *El turismo después del 11 de septiembre de 2001: análisis, medidas correctoras y perspectivas*. Estudio especial. Madrid: Organización Mundial del Turismo, 2001.

A Vila Sauípe: a cultura local se une ao turismo

A experiência que está sendo desenvolvida no litoral norte da Bahia, trecho denominado Costa dos Coqueiros, nos municípios de Mata de São João e Entre Rios, pode estar inaugurando um modelo diferenciado de atuação institucional em comunidades localizadas no entorno de regiões turísticas. Coordenada pelo Instituto de Hospitalidade¹, desde de 1999, o Projeto de Artesanato de Palha cumpriu uma nova etapa com a inauguração da Escola de Produção Vila Sauípe, em novembro de 2002, uma das cinco unidades previstas para serem instaladas na região.

Herança dos índios Tupinambás, o trançado em palha de piaçava foi sendo aprimorado e diversificado após a realização de oficinas de qualificação – de costura; de informação sobre produtos similares; do uso de outras fibras, a exemplo, do cipó, do junco e de outros materiais – que foram realizadas em diversos módulos. Assim, hoje, diversos tipos de produtos podem ser comercializados: bolsas, tapetes, outros acessórios de moda e de decoração. Previsto para encerrar em junho de 2003, o Projeto Artesanato de Palha, em sua última etapa, busca capacitar os componentes das associações e incentivar a formação de cooperativas para cumprir a importante tarefa de distribuição da produção.

Outro projeto que vem ganhando corpo e que também irá utilizar o espaço da Escola de Produção é o de Técnicas Agrícolas. Responsável pela sua implantação, Marta Rocha nos informa que, tal como ocorreu com o Projeto Artesanato de Palha, também esse parte de outra tradição comunitária: o cultivo de algumas espécies vegetais pela agricultura familiar. “A intenção final é promover a capacitação técnica dos moradores visando a um melhor beneficiamento dessas plantas para fins cosméticos, fitoterápicos, aromáticos”.

Ainda segundo Rocha, a Escola de Produção

Vila Sauípe, ao disponibilizar espaço e equipamentos, além de facilitar o aprendizado e a disseminação de valores culturais entre a população jovem, também acolhe as comunidades permitindo-lhe o exercício de práticas de sociabilidade, assim contribuindo para despertar o senso de pertencimento e de integração social, fatores que facilitam ações cooperativas e associativas.

A potencialidade econômica dessa região que se especializou na oferta turística, tanto hoteleira – Complexo Costa do Sauípe, Praia do Forte e Imbassaí – quanto na de segunda residência – Guarajuba, Itacimirim e Praia do Forte –, garante uma demanda diversificada de produtos que podem ser adquiridos na própria região, desde que tenham qualidade técnica e eficiência na distribuição.

Também merece atenção um outro aspecto, o da realização de um antigo sonho, aquele da integração entre cultura popular e turismo. Um alimentando o outro. De um lado, o visitante, curioso e disposto a levar consigo algo que resguarde em sua memória aquela experiência “extraordinária”, diferente da sua vivência cotidiana. De outro, o artesão, que, recorrendo às tradições orais ou reais de seus ancestrais, pode oferecer um bem singular, diferenciado. Mas, também, competitivo e de qualidade.

Se bem-sucedida em todas as instâncias, a experiência de capacitação técnica e de organização cooperativa de artesãos e de produtores agrícolas da Vila Sauípe poderá desencadear uma mudança qualitativa na organização social dessa localidade, ao tempo em que poderá incentivar regionalmente um novo tipo de prática econômica. Assim, cumprindo os indicativos disponibilizados nos manuais e na literatura sobre turismo quando esses se referem ao efeito multiplicador dessa atividade e, dessa maneira, servindo ao desenvolvimento regional de comunidades menos favorecidas.

¹ Projeto realizado em parceria com a Fundação Banco de Brasil, Instituto Souza Cruz, Sauípe S. A., Fundação Vitae e Associações Comunitárias.

A expansão recente do ensino superior privado no Brasil e na Bahia

Paulo Henrique de Almeida*

Resumo

Este artigo resume a evolução recente do ensino superior privado no Brasil e na Bahia, procurando mostrar como a expansão das vagas nas instituições particulares é incapaz de resolver a questão da demanda reprimida de educação de terceiro grau, sobretudo porque esta é constituída cada vez mais por estudantes de menor renda familiar. Levando em conta os limites colocados para a expansão da oferta pública nos moldes atuais, propõe-se duas saídas para o problema. A primeira, a expansão na atual universidade pública brasileira de novos formatos de educação superior. A segunda, a criação de fundos privados para o financiamento dos cursos pagos.

Palavras-chave: ensino superior privado, instituições particulares, universidade pública, fundos privados.

Abstract

This paper summarizes the recent evolution of private higher education in Brazil and in Bahia, trying to demonstrate that the expansion of the number of vacancies in private institutions cannot solve the repressed demand issue for higher education, especially bearing in mind that it is being shaped by a growing number of low-income students. Taking into consideration the limits imposed for the expansion of the public offer in the present patterns, it proposes two solutions to solve the problem: First, the expansion of new types of university courses; and second, the creation of private funds to finance the paid courses.

Key words: private higher education, private institutions, public universities, private funds

A FORMAÇÃO DO MERCADO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR PRIVADO

A história do ensino superior privado no Brasil – que pode ser resumida a partir de Durham (1995), Durham e Sampaio (1995) ou Sampaio (1998) – remonta ao início do período republicano. A Constituição de 1891 elimina o monopólio do poder central e descentraliza a educação superior, permitindo o aparecimento de instituições estaduais e privadas. As primeiras faculdades privadas são estabelecidas pela Igreja Católica e pela elite de certos estados.

Durante a Primeira República, multiplicam-se somente escolas autônomas, voltadas para a formação de profissionais liberais. A industrialização e a urbanização trazem novas necessidades e no iní-

cio do período Vargas (1931) uma reforma educacional define, pela primeira vez, o formato legal das universidades brasileiras. Ela impõe um misto de centralismo e relativa autonomia concedida ao setor privado: a iniciativa privada pode organizar estabelecimentos de ensino superior, desde que estes fiquem sob supervisão governamental.

A criação da PUC do Rio de Janeiro, em 1944, e de outras universidades católicas no país, marca uma nova etapa, que se caracteriza pelo desenvolvimento do ensino confessional paralelamente à expansão das organizações estatais. Registre-se, entretanto, que as universidades católicas brasileiras vão afirmar-se como instituições semigovernamentais, haja vista sua permanente dependência financeira do setor público. Como lembra Sampaio (2000), esta é uma característica comum ao ensino superior católico em outros países, como nos casos do Chile, Colômbia, Bélgica e Holanda.

* Professor Adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA, phalm@ufba.br.

Em 1933, de acordo com o primeiro censo educacional do país, o setor de ensino superior privado responde por 43,7% das matrículas. No final da Segunda Guerra, num sistema que reúne apenas 40 mil estudantes, tal proporção alcança 50% (ver Tabela 1).

O período 1945-1965 se destaca por um crescimento acelerado do ensino superior público. As instituições federais de ensino superior (IFES) crescem, absorvendo a maior parte das organizações públicas estaduais, salvo em São Paulo, onde a USP resiste (Schwartzman S., 1988). A participação relativa do setor privado no total de matrículas diminui e parece estabilizar-se no nível de 44% (Tabela 1).¹ Três processos caracterizam, segundo Sampaio (1998), este intervalo: (a) o início de uma relativa desconcentração regional do ensino superior privado, até então mais presente em São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, com o estabelecimento de faculdades particulares na Bahia, Minas Gerais, Paraná e Goiás; (b) o aparecimento de uma tendência à interiorização nos mercados mais tradicionais – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e, especialmente, São Paulo; (c) a diversificação dos cursos oferecidos pelo setor privado; se até 1955 eles são voltados em geral para a formação de profissionais liberais (Medicina, Odontologia, Direito e Economia), a partir deste ano passam também a formar professores – sobretudo no interior – em faculdades de Filosofia, Ciências e Letras.

Schwartzman (1988) e Sampaio (2000) listam três fatores para explicar esta abertura do leque de cursos oferecidos pelas instituições privadas nesse período. Primeiro, a existência de uma clientela em busca das novas oportunidades de emprego e carreira no magistério, que são criadas pela ampliação da rede pública de ensino médio nos anos 1950. Segundo, a vigência da legislação de 1931, que exige para o estabelecimento de universidades a implantação de um núcleo de Filosofia, Ciências e Letras. Terceiro, o fato da abertura destes cursos demandar reduzido investimento em ativos fixos tangíveis, uma vez que se baseiam principalmente em recursos humanos.

¹ As estatísticas oficiais brasileiras para a evolução do ensino superior são incompletas. Faltam, sobretudo, dados para o período 1945-1965, cujas tendências devem ser inferidas dos intervalos anterior (1933-1945) e posterior (1965-1980) (ver Durham e Sampaio, 1995).

Tabela 1

Brasil: Evolução das Matrículas no Ensino Superior por Dependência Administrativa e Participação Relativa do Setor Privado 1933-2000

Ano	Total	Públicas	Privadas	Privado/ Total (%)
1933				43,7
1945				50,0
1960	95.691	53.624	42.067	44,0
1965	155.781			43,8
1970	425.478	210.613	214.865	50,5
1975	1.072.548	410.225	662.323	61,8
1980	1.377.286	492.232	885.054	64,3
1985	1.367.609	556.680	810.929	59,3
1990	1.540.080	578.625	961.455	62,4
1995	1.759.703	700.540	1.059.163	60,2
2000	2.693.098	887.026	1.806.072	67,1
2008*	5.091.600			
Crescimento:				
1960-70 (%)	344,6	292,8	410,8	
1970-75	152,1	94,8	208,3	
1975-80	28,4	20,0	33,6	
1980-85	(0,7)	13,1	(8,4)	
1985-90	12,6	3,9	18,6	
1990-95	14,3	21,1	10,2	
1995-00	53,0	26,6	70,5	
2000-08*	89,1			

Fontes: Sampaio (2000) e MEC/INEP

* Conforme Proposto pelo Plano Nacional de Educação de 1996

Note-se que elementos das atuais estratégias competitivas do setor privado no ensino superior já se encontram presentes nas suas iniciativas do pós-guerra. Trata-se também hoje de:

- responder rapidamente às demandas por formações específicas que surgem no mercado;
- avançar de faculdades isoladas para o nível de faculdades integradas ou centros universitários, e destes para o de universidades, buscando economias de escala e de escopo, além de uma melhor imagem institucional; e
- operar principalmente com cursos que não exigem grandes investimentos em capital fixo, o que significa menores barreiras à entrada e menor risco.

Como a Tabela 1 revela, é a partir de 1965 que o ensino superior privado no Brasil conhece forte crescimento. O número de matrículas nos estabelecimentos particulares cresce 410,8% entre 1960 e 1970, e 311,9% na década seguinte. Nestes mes-

mos intervalos, o ensino superior público – federais e estaduais – amplia seu alunado em 292,8% e 133,7%, respectivamente. A consequência é que aumenta a participação relativa das instituições privadas no total de matrículas: ela retorna ao patamar de 1945 em 1970 (cerca de 50%), e atinge um pico de 64,3% em 1980.

Sublinhe-se ainda que a escala de operações do sistema de ensino superior nacional muda radicalmente de patamar. Antes dos anos 60, o alunado universitário brasileiro é medido em dezenas de milhares de estudantes; as matrículas passam de algumas centenas de milhares na primeira metade da década de 60 para quase 1,4 milhão em 1980.

Três fatores explicam a grande expansão do sistema nos anos 1965-1980. Primeiro, o aumento da demanda por vagas, ampliada pelos investimentos públicos no ensino médio no período anterior – a questão dos “excedentes”. Segundo, a conjuntura econômica de crescimento acelerado dos anos 1967-73 – o “milagre” – que se prolonga, em certa medida, até o início dos anos 1980 com os investimentos do II PND; a expansão da indústria e dos serviços superiores exige uma maior oferta de trabalhadores com formação de 3º grau – tanto em carreiras técnicas, quanto em sociais aplicadas (e.g. administração, contabilidade, direito). E, por fim, a moldura legal criada pela Lei de Diretrizes e Bases para a educação (LDB), de 1961, que flexibiliza a organização do sistema universitário.

Este último aspecto é mais que relevante. Durham e Sampaio (1995, p. 3) e Sampaio (2000) lembram que as universidades públicas e privadas surgidas nas décadas de 40 e 50 têm pouco em comum com o modelo proposto pela legislação dos anos 30. Na maior parte dos casos, limitam-se a manter dois a três cursos para a formação de professores, que correspondem ao “núcleo” obrigatório de Filosofia, Ciências e Letras, necessário para a obtenção do status universitário. A LDB de 1961 ambiciona reforçar a regulamentação do setor, disciplinando sua expansão. Não consegue. Na prática, apenas

consolida a presença do setor privado na educação brasileira de nível superior. Toda a educação passa a ser atribuição do Conselho Federal de Educação, inclusive a deliberação de assuntos tais como a criação, expansão e funcionamento de instituições. A consequência é que “desde então o Conselho Federal de Educação se torna a arena privilegiada para o *lobby* dos interesses do setor privado na educação superior.”

A expansão do ensino superior brasileiro a partir da segunda metade dos anos 60 não foi apenas uma mudança quantitativa. Ela implicou a entrada de novos públicos no sistema: mulheres, adultos maduros, e pessoas mais pobres

A expansão do ensino superior brasileiro a partir da segunda metade dos anos 60 não foi, como destaca Schwartzman S. (1988), apenas uma mudança quantitativa. Ela implicou a entrada de novos públicos no sistema: (a) mulheres, que passaram a representar metade do corpo discente; (b) adultos maduros, já ocupados, em busca de *status* e promoção; (c) pessoas mais pobres.

A conjuntura favorável e a redução das barreiras à entrada no ramo atraem o capital privado que investe em novas faculdades e universidades. De 1946 a 1960, como nota ainda uma vez Sampaio (2000, p.5), a maioria das universidades privadas que se estabelecem são confessionais (católicas ou presbiterianas). Entre 1961 e 1980, ainda que as confessionais continuem a responder pela maior parte das matrículas no setor privado, as novas instituições são quase todas de iniciativa de grupos laicos. Destas últimas, a grande maioria é formada por estabelecimentos isolados; mas ocorre também uma “onda” de reconhecimento de universidades particulares constituídas a partir de escolas isoladas e faculdades integradas, que já atuavam desde os anos 1950.

A evolução do setor de ensino superior privado nos anos 1960-1980 realça três aspectos importantes do ramo:

- a correlação entre expansão do número de concluintes no ensino médio e a pressão por mais vagas no ensino superior;
- o forte estímulo para a expansão do setor privado que decorre da flexibilização do modelo de ensino universitário adotado pelo país, ou, em termos mais precisos, da redução de custos de

investimento permitida pela redução de exigências legais e pedagógicas;

- uma correlação positiva entre a performance econômica do país e o crescimento das matrículas no ensino superior privado.

O incremento da participação das instituições privadas no total de matrículas resulta não apenas da rápida expansão destas a partir de 1965, mas também dos obstáculos financeiros para a ampliação do número de vagas nas universidades públicas. A Reforma de 1968 incorpora o modelo universitário defendido pelos movimentos docente e estudantil dos anos 1950 e 1960, reafirmando a indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Ora, como destacam Barreto e Schwartzman J. (1999), Sampaio (2000) e outros, isto implica um aumento do custo relativo do ensino superior público, que impede as instituições federais e estaduais de absorver toda a nova demanda e abre espaço para o crescimento acelerado das faculdades e universidades particulares.

“Outros países – afirma Schwartzman J. (p. 10-1) – se adaptaram a esta pressão pela criação de sistemas paralelos ou alternativos de ensino superior, que atendessem da melhor forma possível aos novos públicos sem destruir suas melhores universidades. O Brasil, que havia reiterado em 1968 a idéia do modelo único [...], forçou em um primeiro momento, a duplicação generalizada das vagas nas universidades públicas, sem melhor avaliação de sua efetiva capacidade de absorver adequadamente novos alunos; e, principalmente, afrouxou os critérios de autorização para o funcionamento de novas instituições privadas.”

A divisão de tarefas que se estabelece entre as instituições públicas e privadas, com estas se caracterizando pelo papel de *mass private sector* (GEIGER, 1986), data desse período. De um lado, o ensino superior privado brasileiro acomoda o grosso da demanda popular por ensino superior; de outro, o Estado atende segmentos de elite e a procura por certas carreiras de maior custo (e.g. Medicina) e, especialmente, por pós-graduação. Como caracteriza Geiger, o *mass private sector* é muito mais ágil e pode expandir-se rapidamente para absorver novas demandas, mobilizando para isso sobretudo recursos privados. Este dinamismo, entretanto, se produz com o sacrifício da qualidade (ver ainda Durham e Sampaio, 1995).

A expansão do ensino superior no Brasil se desacelera na segunda metade dos anos 1970. As matrículas nas instituições públicas crescem 94,8% entre 1970 e 1975, e apenas 20% no quinquênio seguinte; nas instituições privadas, a queda no ritmo de expansão é de 208,3% para 33,6%. Esta redução no ritmo de crescimento se aprofunda na “década perdida”. Na primeira metade dos anos 1980, o número de matrículas nas instituições particulares *diminui* em pouco mais de 8% e cresce apenas 13,1% nas públicas. Entre 1985 e 1990, o quadro se inverte: 18,6% de expansão nas instituições privadas e estagnação das matrículas nas universidades estatais (Tabela 1).

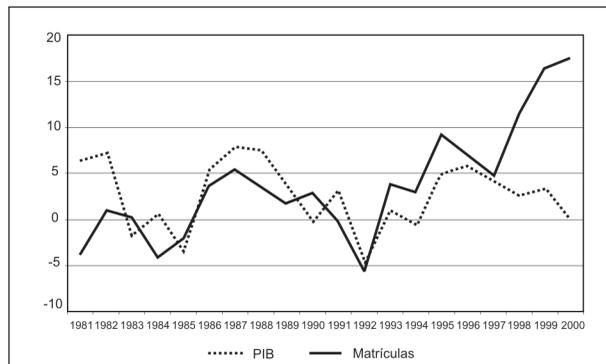
Existem duas razões básicas para a desaceleração do crescimento das matrículas entre 1975 e 1990: (a) o estrangulamento do ensino médio no país, que reduz a demanda de concluintes do 2º grau, e (b) o quadro econômico nacional, marcado inicialmente pela instabilidade e, em seguida, pela estagflação.

Como o Gráfico 1 revela, há correlação entre a expansão da economia e o crescimento do número de matrículas no ensino privado, pelo menos entre o início dos anos 1980 e a consolidação da nova política para o ensino superior do período FHC (por volta de 1997). Enquanto as taxas de incremento das matrículas no setor público apresentam uma certa estabilidade (em torno de 3% ao ano), as taxas de expansão do setor privado são muito mais instáveis, acompanhando – *com uma decalagem de dois anos* – as mudanças no ritmo de crescimento do PIB.

Na medida em que refletem, *até meados dos anos 1990*, as mudanças na velocidade de expansão da economia nacional, o investimento e a demanda no ensino superior privado crescem muito pouco entre 1990 e 1995, o que se reflete numa ampliação de apenas 10,2% das matrículas. Os anos 1990-92, particularmente, são marcados por uma importante perda de poder de compra das classes médias, em função, inclusive, do confisco da poupança das famílias no início do governo Collor. No mesmo intervalo, 1990-1995, as matrículas nas universidades federais e estaduais crescem em ritmo dobrado, 21,1%.

Gráfico 1

Brasil: Taxas de Crescimento do PIB (t_2) e das Matrículas no Ensino Superior Privado 1981-2000



Contudo, no quinquênio seguinte, a expansão do setor privado se descola completamente da conjuntura econômica. A desaceleração da economia a partir de 1997 é acompanhada por um crescimento explosivo das matrículas nas instituições privadas. Entre 1995 e 2000 (e principalmente a partir de 1997), as universidades e faculdades particulares, confessionais, comunitárias e filantrópicas matriculam 70,5% a mais e incorporam quase 750 mil novos alunos. No mesmo intervalo, as matrículas em universidades públicas aumentam apenas 26,6%, a maior parcela deste crescimento se devendo à expansão das vagas nas universidades estaduais (Tabelas 1 e 2).

São três as causas para o boom do ensino superior privado a partir da segunda metade dos anos 1990. Primeiro, como pano de fundo, a crescente demanda de força de trabalho qualificada, parte em razão das necessidades impostas pela revolução tecnológica (cresce a demanda por formações e habilitações técnicas), parte em função do uso de mão-de-obra "overskilled", luxo ao qual as empresas podem se dar em conjunturas semi-recessivas, como a que se abre a partir da desvalorização do real. Em segundo lugar, a nova "onda" de concluintes do ensino médio. Como sublinham Barreto e Schwartzman J. (1999), ainda que o grau de cobertura do 2º grau continue baixo para os padrões internacionais, o esforço governamental tem sido considerável, pelo menos do ponto de vista quantitativo. Cresce rapidamente, na década de 1990, a razão matrícula no ensino médio/matrículas na

Tabela 2

Brasil: Evolução das Matrículas no Ensino Superior por Dependência Administrativa 1980-2000

Ano	Total	Federais	Estaduais	Municipais	Privadas
1980	1.377.286	316.715	109.252	66.265	885.054
1981	1.386.792	313.217	129.659	92.934	850.982
1982	1.407.987	316.940	134.901	96.547	859.599
1983	1.438.992	340.118	147.197	89.374	862.303
1984	1.399.539	326.199	156.013	89.667	827.660
1985	1.367.609	326.522	146.816	83.342	810.929
1986	1.418.196	325.734	153.789	98.109	840.564
1987	1.470.555	329.423	168.039	87.503	885.590
1988	1.503.560	317.831	190.736	76.784	918.209
1989	1.518.904	315.283	193.697	75.434	934.490
1990	1.540.080	308.867	194.417	75.341	961.455
1991	1.565.056	320.135	202.315	83.286	959.320
1992	1.535.788	325.884	210.133	93.645	906.126
1993	1.594.668	344.387	216.535	92.594	941.152
1994	1.661.034	363.543	231.936	94.971	970.584
1995	1.759.703	367.531	239.215	93.794	1.059.163
1996	1.868.529	388.987	243.101	103.339	1.133.102
1997	1.945.615	395.833	253.678	109.671	1.186.433
1998	2.125.958	408.640	274.934	121.155	1.321.229
1999	2.369.945	442.562	302.380	87.080	1.537.923
2000	2.693.098	482.750	332.000	72.276	1.806.072
Crescimento 1980/94	20,6	14,8	112,3	43,3	9,7
Crescimento 1994/00	62,1	32,8	43,1	(23,9)	86,1

Fonte: MEC/INPEP/SEEC

educação fundamental.² Em terceiro, o que talvez seja mais importante: a política para o ensino superior dos dois governos Fernando Henrique Cardoso, extremamente aberta à expansão do ensino privado.

O governo FHC estabeleceu, com o Plano Nacional de Educação de 1998, o compromisso de atingir uma taxa de escolarização superior da população de 19 a 24 anos de 30% até 2008, o que implicaria a incorporação de, pelo menos, 3,2 milhões de estudantes ao sistema, vale dizer, um crescimento de 172% das matrículas em uma década. O PNE não esclareceu como chegar a este objetivo extremamente otimista, apenas afirmou que o setor privado teria um importante papel a desempenhar e que ao Estado caberia assegurar um percentual nunca inferior a 40% das vagas ofertadas (ver MEC/INEP, 1998).

² O "grau de cobertura" é um dos mais importantes indicadores para a análise da abrangência dos níveis de ensino. No caso da formação superior, ele se define, geralmente, como a proporção da população residente na faixa de 18 (ou 19) a 24 anos matriculada no 3º grau.

Ocorre que a combinação do aprofundamento da crise fiscal com a permanência do mesmo modelo de universidade pública (de custos elevados pela indissociabilidade entre ensino e pesquisa) faz com que o Ministério da Educação não possa contar com os recursos necessários para a expansão do sistema público.³ Entre 1994 e 2000, há alguma expansão das vagas nas universidades estaduais, mas redução das matrículas nas instituições municipais (Tabela 2). Nas instituições federais de ensino superior (IFES) há algum crescimento, mas esta expansão é em grande parte marginal ou “vertical”, feita com base na ocupação da capacidade ociosa ainda existente em certas unidades e cursos. Quase não houve implantação de novas instituições públicas.

A maioria das vagas criadas no final da década de 1990 está nas instituições privadas, cujas matrículas crescem 86,1% no período, contra 43,1% nas estaduais e 32,8% nas federais (ver ainda a Tabela 2). O crescimento do setor privado se dá em grande medida via “horizontalização”, com abertura de novos cursos nas instituições existentes e multiplicação do número de faculdades, centros universitários e universidades. Esta “horizontalização”, por sua vez, é permitida pela flexibilização das condições impostas para a abertura de novos cursos e para o credenciamento de novas instituições.

O Conselho Federal de Educação é dissolvido em 1994, no governo Itamar, sob suspeita de corrupção. É substituído imediatamente pelo Conselho Nacional de Educação. O governo FHC faz aprovar, em dezembro de 1995, a Lei 9.131, que reforma o CNE e redefine as condições para o funcionamento de cursos e para criação de novas instituições, “tendo em vista a expansão com qualidade [do setor privado] para fazer frente à crescente demanda por ensino superior”. A idéia é substituir o antigo sistema, “burocrático e cartorial”, “sem competição e de baixa qualidade, com reservas de mercado que sig-

nificam enormes lucros para os empresários da educação”. Além disso, como já se avançou, com a LDB de 1996 são criadas as “novas figuras jurídicas dos *Centros Universitários* e das *Faculdades Integradas*, para propiciar a expansão do ensino superior com mais liberdade na criação de novos cursos, nas instituições não-universitárias que se destaquem pela qualidade” (Souza, 2000, p. 2-5).

Numa conjuntura de expansão significativa da demanda, o corolário é a superação do limite de 60% de matrículas nas instituições privadas definido pelo PNE. Em 2001, a participação do setor privado atinge 67,1%, um recorde histórico (Tabelas I).

QUADRO ATUAL DO MERCADO DE ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL

O sistema de ensino superior brasileiro cresceu aceleradamente nos últimos anos, depois de uma década e meia de lenta expansão e mesmo de estagnação. No entanto, como lembram Schwartzman S. (1999) e muitos outros, a proporção da população matriculada no 3º grau ainda é muito pequena. Quando se relaciona o total de matriculados em 2000 (2.693.098) com a população entre 20 e 24 anos registrada pelo último Censo (16.141.515), obtém-se um índice de 16,7%, que ainda é muito baixo em comparação com outros países. Na América Latina, no final dos anos 1990, este índice é de cerca de 27% para o Chile, 23% para a Bolívia e 39% para Argentina.⁴ Nos países desenvolvidos, as proporções são bem maiores: Espanha, 46%, Inglaterra, 48%, França, 50%, e Estados Unidos, 80% (ver SOUZA, 2000).

O que é ainda mais grave: o índice nacional de matrículas totais/população total na faixa de 20-24 anos obscurece grande parte do quadro real. Primeiro, porque existem diferenças regionais muito importantes, com a população no 3º grau se concentrando no Sul e no Sudeste. Segundo, porque mais de 40% dos estudantes do ensino superior no Brasil têm mais de 24 anos, principalmente em razão das elevadas taxas de distorção idade/série no

³ É claro que os custos maiores do modelo de universidade pública adotado no Brasil decorrem ainda de outros fatores que nada ou pouco têm a ver com a indissociabilidade, entre os quais a manutenção de hospitais públicos universitários, as condições de aposentadoria para os professores das instituições federais e uma gestão muitas vezes ineficiente de recursos escassos: ausência de centros de custeio, administração hipercentralizada com pouca delegação de responsabilidades, duplicação desnecessária de serviços, ociosidade de parte das instalações físicas e outros problemas.

⁴ É verdade que os casos argentino e mexicano não são bons exemplos. O sistema argentino de ingresso irrestrito num sistema público de baixa qualidade (sucateado) implica elevados índices de repetência e evasão, bem como crise das atividades de pesquisa (ver MEC/Inep, 1998). Algo semelhante ocorre no México – ver ainda Sampaio (2000).

ensino médio. A proporção da população entre 20 e 24 anos matriculada no ensino superior era, em 1999, de apenas 8,1% (6,1% para a faixa 18 a 19 anos) – segundo dados da PNAD (ver UNB, 2000).

Em razão dos investimentos realizados nos últimos anos, o Brasil já praticamente resolveu – do ponto de vista quantitativo – a questão do ensino fundamental. Os problemas que restam se resumem à necessidade de melhorar a qualidade do ensino público e reduzir, assim, a distorção série/idade, também significativa neste nível.

Na medida em que cresce o número de concluintes do ensino fundamental, aumenta a demanda por ensino médio. Esta estava quase estagnada até o início dos anos 1990, inclusive por força do estrangulamento no primeiro grau, agora – quantitativamente – eliminado. Mas o número de brasileiros matriculados no ensino médio saltou de 3,8 milhões, em 1991, para 8,8 milhões, em 2000 – um crescimento de 131,6% (para este tipo de dado ver os levantamentos MEC/INEP/SEEC, disponíveis em www.inep.gov.br). Dois fatos ainda mais importantes: (a) o governo federal pretende superar este patamar, elevando o número de matriculados no 2º grau para cerca de 10,4 milhões até 2010; (b) as *proporções* de concluintes do ensino médio sobre o total de matriculados neste nível e de concluintes que demandam a passagem para o ensino superior tendem a aumentar (esta última após uma queda entre 1995 e 2000).

O problema é que *o nível médio de renda dos estudantes que se formarão no ensino médio será mais baixo do que o que verifica atualmente*. Como lembram Barreto e Schwartzman (1999, p. 4), “isto se deve ao fato de que o crescimento do número de matrículas vem se dando na rede estadual (onde o ensino é gratuito)”. A “conjugação destes dois fatores” – prosseguem – “(elevação da relação entre alunos concluintes e matriculados e nível de renda mais baixo) levará a uma demanda crescente de alunos carentes pelo ensino superior”.

As possibilidades de absorção desta demanda pelo sistema público de ensino superior são bastante reduzidas, sobretudo se mantido o atual modelo de gratuidade para todos associado à indissociabilidade entre ensino e pesquisa. Governos federal e estaduais enfrentam evidentes limitações

financeiras e têm prioridades mais urgentes - habitação, saneamento, ensino básico, entre outras. Nos marcos das exigências colocadas pela Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as perspectivas de investimento municipal em ensino superior são quase nulas. Ao contrário, a tendência é o desaparecimento das instituições municipais envolvidas com o 3º grau.

Restam, assim, duas possibilidades básicas: (a) redefinir o modelo de educação de 3º grau adotado no país, priorizando a oferta de cursos de curta duração; (b) ampliar o acesso ao ensino superior pago, através de novos programas de financiamento.

LIMITES À EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO E PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE

Como insiste Sampaio (1998), o problema da exclusão no ensino superior brasileiro não é hoje exatamente a falta de vagas, mas o número reduzido de candidatos para as vagas existentes.

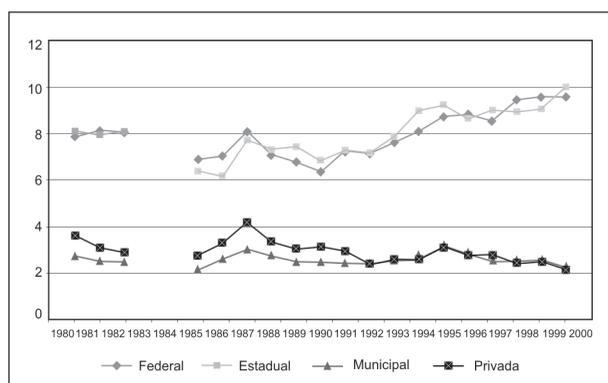
O Gráfico 3 descreve a evolução da relação candidato/vaga nas instituições de ensino superior brasileiras, segundo a dependência administrativa. Entre 1980 e 2000, esta relação aumenta nas instituições federais e estaduais: de 7,8 para 9,6, no primeiro caso; de 8,1 para 10, no segundo. *Ela diminui significativamente nas instituições privadas - de 3,4 para apenas 1,9*. Tais dados comprovam o que se sabe: as altas relações candidato/vaga nos vestibulares ocorrem nas instituições públicas, onde o ensino tem boa qualidade e é gratuito, e principalmente nas carreiras de maior prestígio social e/ou maior demanda de mercado: Medicina, Odontologia, Direito, Computação, por exemplo.

Acrescente-se a isso o fato de que *nem todas as vagas ofertadas no setor privado são preenchidas por falta de demanda*.

Essa realidade reflete a contradição já descrita entre uma demanda por ensino superior, que cresce com uma proporção cada vez maior de estudantes mais pobres, e um acréscimo de vagas, que se dá, fundamentalmente, pela expansão da oferta privada. Um dos principais problemas colocados por esta contradição é um índice de inadimplência crescente nas instituições privadas de todo o país.

Gráfico 2

Brasil: Evolução da Relação Candidato/Vaga por Dependência Administrativa 1980-2000



O sistema federal de ensino superior pode e deve continuar crescendo, mas apenas lentamente, em razão da crise fiscal e do modelo de alto custo adotado no ensino superior público brasileiro. Como sublinham Barreto e Schwartzman (1999), existe pouca capacidade ociosa nas IFES e um incremento significativo das suas vagas pode levar à deterioração das suas atividades: superlotação de salas, generalização de cursos noturnos, diminuição do tempo docente aplicado à pesquisa, abandono da pós-graduação *stricto sensu*, etc. A expansão dos sistemas estadual e municipal é bloqueada não apenas pela crise fiscal, mas também pelas obrigações constitucionais de estados e municípios, que devem priorizar o ensino médio e fundamental. É esta realidade que já tem imposto uma redução absoluta das matrículas nas instituições municipais (Tabela 2).

Descartada a possibilidade de quebra do princípio de indissociabilidade entre ensino e pesquisa, resta às universidades públicas a proposição de formas alternativas de organização dos cursos superiores, que permitam um crescimento mais acelerado das vagas – a formação tecnológica em dois ou três anos, os cursos seqüenciais e o ensino a distância (inclusive *e-learning*), por exemplo. Ocorre que a implantação destes formatos também tem encontrado alguma resistência pedagógico-ideológica e/ou falta de recursos no setor público.

As instituições privadas, por sua vez, podem ampliar seu público-alvo de três formas.

Primeiro, adotando as inovações sugeridas pelo MEC, que se baseia na experiência internacional –

cursos sequenciais, graduação modular, graduação tecnológica, ensino a distância. Estes formatos reduzem os custos de acesso ao ensino de 3º grau, porque diminuem a duração e/ou os custos fixos dos cursos. Eles ampliam, assim, as possibilidades de entrada no ensino superior, colocando-o ao acesso de jovens de baixa renda, que precisam entrar mais cedo no mercado de trabalho e de adultos que demandam qualificação profissionalizante. No exterior, as altas taxas de cobertura do 3º grau se devem, em grande parte, à difusão desses tipos de curso. Dada a maior agilidade e flexibilidade do *mass private sector*, é de se esperar que ele continue adotando mais rapidamente esse tipo de inovação.

Segundo, reduzindo seus custos de operação e diminuindo, assim, os preços das mensalidades. No curto prazo, é difícil imaginar como isto seria possível sem um rebaixamento paralelo na qualidade do ensino. Bons cursos exigem bons professores qualificados, e estes – ainda – ganham relativamente bem. Equipamentos de laboratórios, microcomputadores de última geração e bibliotecas são investimentos caros. Além disso, até por razões de imagem institucional, as novas faculdades e universidades privadas demandam prédios e instalações modernas e confortáveis, localizadas em áreas nobres.

Se a redução significativa dos custos no curto ou médio prazos é difícil, em razão do *trade-off* preço versus qualidade, resta a perspectiva de expandir a matrícula nas instituições privadas com a ampliação dos programas de financiamento estudantil. Esta é a solução demandada pelo setor privado e proposta pelo Ministério da Educação: *ampliar os novos programas de crédito educativo, associando-os ao processo de avaliação das instituições privadas*. Dentre esses programas, o mais importante é o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), do governo federal, criado em maio de 1999. Ele se destina à concessão de financiamentos a estudantes matriculados em cursos superiores pagos que tenham avaliação positiva segundo o MEC (ver CORBUCCI, 2002).⁵

⁵ Considera-se curso com avaliação positiva aquele que cumpre duas exigências: (a) não tenha obtido conceitos D ou E em três avaliações consecutivas do "Provão"; (b) não tenha conceito CI (condições insuficientes) em dois ou mais aspectos da Avaliação das Condições de Oferta de Ensino.

O FIES foi implantado para substituir o antigo programa de crédito educativo, o Creduc, que havia atingido níveis de inadimplência de quase 70% dos financiamentos totais e tinha, portanto, a continuidade inviabilizada. Para que o FIES não conheça o mesmo destino, o governo federal impôs salvaguardas (já contestadas pelo movimento estudantil), basicamente a obrigatoriedade de fiador e renda mínima.⁶

Em 1999, o CREDUC ainda beneficiava 30 mil universitários. O FIES contemplou, neste ano, 80 mil estudantes de um total de 131 mil inscritos. Entre 1999 e 2001, foram beneficiados 154.959 alunos (CASTRO, 2001). Segundo o MEC, foram beneficiados os demandantes mais carentes: mais de 80% dos beneficiados teriam renda familiar *per capita* entre um e cinco salários mínimos. Em 2002, entretanto, o objetivo a ser alcançado é de 220 mil estudantes, o que corresponde a somente 20% da solicitação total de financiamento.

Lembram, ainda uma vez, Barreto e Schwartzman (1999, p. 11-2):

[...] os recursos necessários para atender os futuros estudantes carentes, que podemos estimar em número mínimo de 1,25 milhão (usando a mesma proporção atual de 25%), no ano 2008, seriam da ordem de R\$ 3,72 bilhões [a preços de 1999], o que é equivalente ao atual gasto com as IFES, sem a folha de aposentados. Isto representaria também um crescimento de mais de 12 vezes em relação aos atuais gastos com o programa de Crédito Educativo. Esses números indicam que, além de dar maior eficiência à utilização do Crédito, será necessária a busca de outras fontes de financiamento, tais como o sistema bancário público e privado e o incentivo às iniciativas que já começam a surgir em universidades privadas que estabeleceram seus próprios programas de crédito.”

Reconhecendo esta necessidade, o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP)

criou, em maio de 2002, a FUNDESP – Fundação de Desenvolvimento do Ensino Superior de São Paulo, com dois objetivos básicos: (a) reunir recursos para fornecer bolsas de financiamento a estudantes carentes, segundo as regras do FIES; (b) incentivar o desenvolvimento de pesquisas, intercâmbios e capacitação do corpo docente das escolas particulares. Para realizar estas proposições, a FUNDESP espera contar com bolsas fornecidas

pelas próprias instituições (apenas 5%), recursos do SEMESP (R\$ 500 mil) e, sobretudo, com empréstimos do Banco Mundial e de outras organizações internacionais com as quais ela espera estabelecer parcerias (LOURENÇO, 2002).

A Bahia não conta ainda com nenhuma iniciativa nesta direção. No estado, a ação que mais se aproxima da idéia de complementar o FIES é o Faz Universitário – Programa Estadual de Incentivo à Formação Universitária. Este programa é desenvolvido pelas secretarias estaduais da Fazenda e da Educação, com apoio da Fundação

Luís Eduardo Magalhães. Seu objetivo é preparar estudantes oriundos de escolas públicas para o ingresso em universidades (públicas ou privadas) e mantê-los em instituições privadas, quando for o caso. Para isso, concede bolsas-auxílio (custeio da manutenção) ou bolsas integrais (manutenção e mensalidades). As metas são conceder 1.000 bolsas integrais em 2002 e cerca de 3.000 em 2003.⁷

Como se vê, o Faz Universitário não é um fundo de crédito educativo, mas apenas um programa de bolsas ligado às campanhas da Secretaria da Fazenda, de estímulo ao aumento da arrecadação fiscal – ele se articula, de fato, ao PET – Programa de Educação Tributária.

A alavancagem do ensino superior privado na Bahia, através do financiamento de mensalidades,

O Faz Universitário tem por objetivo preparar estudantes oriundos de escolas públicas para o ingresso em universidades (públicas ou privadas) e mantê-los em instituições privadas, quando for o caso. Não é um fundo de crédito educativo, mas apenas um programa de bolsas ligado às campanhas da Secretaria da Fazenda, de estímulo ao aumento da arrecadação fiscal

⁶ Ver “Conheça o FIES”, disponível em: <http://www.mec.gov.br/sesu/fies/informacoes2.shtm>.

⁷ Informações disponíveis no site da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia – <http://www.sefaz.ba.gov.br>.

exigiria uma iniciativa de outra natureza, articulando o *cluster* (embrionário) da educação no estado e parceiros nacionais e internacionais, como na proposta paulista.

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NA BAHIA

Siqueira (2001) resume a história do ensino superior privado na Bahia.

As primeiras instituições de ensino privado de 3º grau estabelecem-se na Bahia no início dos anos 1950. São os casos da Escola Superior de Estatística da Bahia (ESEB), criada em 1953 e reconhecida em 1966 e, sobretudo, da Escola Baiana de Medicina, implantada no mesmo ano. Esta última surge da iniciativa de lideranças médicas e professores de medicina que criam, em 1952, a Fundação Bahiana para o Desenvolvimento da Medicina (FUNDECI).

Os anos 1960 são marcados por três empreendimentos. Em primeiro lugar, a criação da Universidade Católica do Salvador (UCSal), centrada em ciências sociais, que se constitui na primeira universidade privada do estado. Em segundo, a implantação da Faculdade Católica de Ciências Econômicas da Bahia (FACCEBA), uma das mais importantes escolas isoladas surgidas na década. Em terceiro, o estabelecimento, em 1967, da Faculdade de Educação da Bahia (FEBA), ligada à Associação Cultural e Educacional da Bahia. A FEBA dá origem, nos anos 1980-1990, às Faculdades Integradas Olga Mettig, que incluem a Faculdade de Turismo (FACTUR) e a Faculdade de Administração em Comércio Exterior (FACEX).

As décadas de 1970 e 1980 se caracterizam por uma expansão modesta do ensino superior privado na Bahia. Trata-se de um período caracterizado, sobretudo, pela expansão das duas universidades já existentes – a federal UFBA (criada em 1946) e a confessional católica UCSal – e pela implantação das universidades públicas estaduais: Uneb, Uesb, UFS e Uesc.

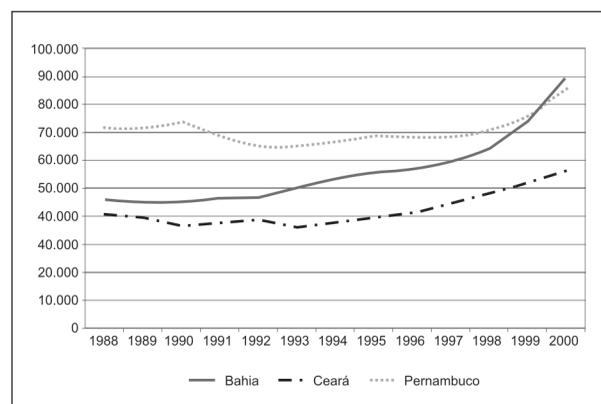
De qualquer modo, devem ser ressaltadas, nos anos 1970, a criação da Faculdade de Ciências Contábeis, da Fundação Visconde de Cairu, reconhecida em 1972, e a implantação da Facs (antiga Trabuco), no mesmo ano, da qual vai surgir, nos

anos 1990, a Unifacs, primeira universidade privada laica da Bahia.

A atrofia do sistema de ensino superior estadual no final dos anos 1980 pode ser verificada pelo exame de sua participação na distribuição das matrículas no Nordeste. Em 1988, a Bahia conta com 45.990 estudantes matriculados no 3º grau, número ligeiramente superior ao do Ceará (40.854) e bem inferior ao de Pernambuco (71.670), estados com população bem menor e com um ritmo mais lento de industrialização e terciarização moderna (Gráfico 4). O quadro muda radicalmente na década de 1990. Em 2000, a Bahia soma 89.191 matrículas, superando Pernambuco (86.011) e se distanciando do Ceará (56.717). A presença baiana nos totais das matrículas no Brasil e no Nordeste aumenta um pouco (de 3,1% para 3,3% e de 18,2% para 21,6%, respectivamente), enquanto os dois outros mais importantes estados da região perdem participação.

Gráfico 3

Bahia, Ceará e Pernambuco:
Evolução do Número de Matrículas no Ensino Superior 1988-2000



Dois segmentos do ensino superior baiano respondem pelo grosso dessa expansão de quase 94% em 12 anos (enquanto que no Ceará e em Pernambuco as matrículas crescem apenas 39% e 20%) – o privado e o estadual. Os anos 1990 são, com efeito, marcados pela expansão das vagas e matrículas nas quatro universidades estaduais e por um verdadeiro “boom” no setor privado, principalmente em Salvador e na sua Região Metropolitana.

Na medida em que este *boom* é reflexo do rápido incremento no número de concluintes do 2º grau,

bem como da flexibilização em nível nacional da política de autorização para abertura de novas instituições e de cursos em instituições já existentes, ele também se concentra na segunda metade dos anos 1990.

A evolução do sistema de ensino superior na Bahia, entre 1995 e 2000, pode ser detalhada a partir dos censos do MEC (MEC/INEP, 2000).

Primeiramente, o número de instituições públicas de ensino superior não se altera (duas federais e quatro estaduais), mas a quantidade de instituições privadas passa de 14 para 43 – duas universidades (UCSal e Unifacs) e 41 faculdades isoladas, faculdades integradas e centros universitários. Dados mais recentes, levantados a partir da Internet, em 2002, apontam para a existência de 63 instituições privadas, reunindo cerca de 80 unidades (faculdades integradas e campi em outras cidades).

Em segundo, o número de ingressos no vestibular passa, entre 1995 e 2000, de 2.817 para 3.861 nas federais (UFBa. e Cefet), com um crescimento de 37%. A evolução nas estaduais é de 3.918 para 8.725 (123%) e nas privadas de 6.337 para 16.995 (168%).

Em terceiro, o número de matrículas conhece evolução paralela. Nas federais, ele passa de 18.012 para 19.170, um incremento de modestos 6,4%. Nas estaduais, um aumento extraordinário de 77,4% – de 17.356 estudantes matriculados para 30.782, em cinco anos. Nas privadas, de 20.359 para 39.239, vale dizer 92,7% de expansão, concentrada nas novas faculdades.

Como ocorre no conjunto do país, a demanda de ensino superior na Bahia cresce, basicamente, por duas razões: (a) a expansão do número de concluintes do 2º grau e o aumento da proporção desses concluintes que pretendem cursar o 3º grau; (b) a associação cada vez mais forte entre empregabilidade e grau de instrução elevado.

Na Bahia da década de 90 diminui a importância do fator demográfico na criação da demanda de ensino fundamental, com a redução do peso relati-

vo do grupo de idade de 7 a 14 anos. Aumenta, no mesmo período, a pressão demográfica sobre o ensino médio, no interior e na RMS, com os grupos de 15 a 18 anos e de 19 a 24 anos crescendo significativamente. Esta pressão, no entanto, tende a se reduzir a partir do início da década de 2000, como revelam as projeções da SEI (1999). A população baiana entre 15 e 24 anos deve diminuir em termos absolutos e relativos nos próximos 20 anos.⁸

O que os dados mostram é que *não haverá na Bahia nenhuma grande pressão demográfica sobre os 2º e 3º graus nas duas ou três próximas décadas*. Do ponto de vista estritamente demográfico, ambos os mercados tendem a flutuar em torno de uma tendência à estagnação.

Desse modo, o crescimento dos ensinos médio e superior na Bahia das próximas décadas está totalmente amarrado à hipótese de uma demanda crescente por maior instrução – tanto de jovens

(fração demograficamente em declínio) quanto de adultos maduros (fração em expansão).

Na ausência de dados imediatamente disponíveis para o conjunto do estado, o exame da relação instrução/empregabilidade pode ser limitado a Salvador, cuja evolução, desse ponto de vista, tende a indicar o que ocorre também nas cidades baianas de porte médio.

Pensar a futura economia de Salvador (e das principais cidades da Bahia) exige sublinhar a principal mudança estrutural das bases econômicas das metrópoles atuais, que é o deslocamento do emprego da indústria para os serviços de consumo intermediário (serviços transacionados entre organizações), serviços de consumo coletivo e atividades baseadas no conhecimento. Ora, a maior parte dos empregos de qualidade criados nestas atividades é destinada a trabalhadores altamente qualificados, operando no que Foote e Hatt denominaram nos

⁸ As últimas projeções da população realizadas pela SEI foram, infelizmente, baseadas na Contagem Populacional de 1996. Os resultados do Censo 2000 devem impor correções importantes, mas isso não deve implicar o questionamento da tendência geral de envelhecimento relativo e absoluto da população.

anos 1950 setores *quaternário* e *quinário*. Estes empregos envolvem tratamento habilitado, processamento com agregação de valor e disseminação de informação e conhecimento (Graham e Marvin, 1996); eles correspondem às ocupações que Robert Reich (1992) definiu como de *manipuladores de símbolos*. Evidentemente, pressupõem formação técnica de excelência ou educação superior.⁹

A Tabela 3, construída a partir de dados da PED, mostra a evolução do grau de escolaridade da População Economicamente Ativa (PEA) e da população ocupada em Salvador, comparando a amostra de 1987-88 com a amostra 1996-01. Salta aos olhos a rápida mudança nos níveis de instrução formal da população nos últimos anos. A proporção de analfabetos caiu de 8,4% da PEA no final dos anos 80 para apenas 3% em 2000-01. Se a proporção de pessoas com apenas o 1º grau completo ainda é enorme (34,1% da PEA), a principal faixa de escolaridade passou a ser a de 2º grau completo a 3º grau incompleto, com 34,3% da PEA e 35,7% das pessoas ocupadas. O que é muito significativo: a porcentagem de pessoas economicamente ativas com 3º grau completo mais que dobrou, atingindo 10% da PEA e 12,4% dos ocupados.

É claro que a elevação do nível de instrução entre a população *ocupada* da cidade pode ser em parte explicada por dois fenômenos provocados pelos baixos índices de crescimento econômico dos anos 1980-90: (a) uma taxa de desemprego maior entre

os menos escolarizados; (b) o emprego de trabalhadores *overskilled* por parte de empresas que se beneficiam da conjuntura de crise. No entanto, a elevação do nível de educação é verificável também no *conjunto da PEA*, o que parece comprovar o progresso educacional da população soteropolitana.

Tais proporções são, evidentemente, inferiores às verificadas nas metrópoles dos estados do Sul e Sudeste do Brasil. Elas são ainda insuficientes para garantir a construção de uma nova economia urbana porque esta exige uma força de trabalho qualificada, capaz de assegurar elevados níveis de produtividade e qualidade na produção de serviços e bens de alta tecnologia. Mas também por duas outras razões. A primeira, porque a nova economia exige inovação acelerada e, portanto, empreendedorismo. A segunda, porque as metrópoles não são apenas centros de produção; elas são também centros de consumo de informação, conhecimento, serviços e bens de alto valor agregado. Na economia do século 21, uma força de trabalho analfabeta ou iletrada não constitui mercado.

De qualquer modo, parece confirmado, também para a realidade baiana, o fato de que as novas tecnologias de produção e o “*overskilling*” da força de trabalho, sobretudo nos serviços, exigem profissionais cada vez mais qualificados. Como revela a Tabela 4, a conclusão do 2º grau e o acesso ao ensino superior aumentam, significativamente, a empregabilidade na RMS. Com efeito, ainda que a proporção de desempregados com 2º grau completo tenha crescido nesta região entre 1997 e 2001, como resultado de uma maior desemprego geral e de um incremento do número de trabalhadores com este nível de instrução, a probabilidade de ficar desempregado é menor para quem concluiu o

⁹ Reich, que ocupou no primeiro governo Clinton o posto equivalente ao de Ministro do Trabalho, propôs a classificação da nova força de trabalho em três categorias: (a) “trabalhadores de produção de rotina” dos antigos e novos setores tayloristas/fordistas, (b) prestadores de serviços pessoais e (c) manipuladores de símbolos ou “analistas de símbolos”, isto é, trabalhadores intelectuais com formação avançada que trabalham no setor financeiro, na produção cultural e em outros ramos de serviços superiores.

Tabela 3

Evolução do Grau de Escolaridade da PEA e da População Ocupada em Salvador – 1987/1988, 1997/1998 e 2000/2001

Escolaridade	População Economicamente Ativa			População Ocupada		
	1987/1988	1997/1998	2000/2001	1987/1988	1997/1998	2000/2001
Analfabetos, sem escolaridade ou sem declaração	8,4	3,9	3,0	6,8	4,1	3,2
1º Grau completo	49,6	38,5	34,1	50,2	36,5	32,2
1º Grau completo a 2º grau incompleto	15,8	16,8	18,6	15,0	15,3	16,5
2º Grau completo a 3º grau incompleto	22,0	30,9	34,3	22,0	32,2	35,7
3º Grau completo ou mais	4,1	9,9	9,9	6,0	11,8	12,4
Total	99,9	100,0	99,9	100,0	99,9	100,0

Fonte: PED, nossos cálculos

ensino médio. Para os que completaram o ensino superior, o quadro é de praticamente pleno emprego – apenas 7% de desemprego, segundo os critérios amplos da PED, isto é, incluídas a desocupação aberta e oculta.

Tabela 4

RMS: Taxas de Desemprego Segundo o Nível de Instrução – 1997 e 2001

Nível de Instrução	Anos		Variação Relativa (2001/1997)
	1997	2001	
Total	21,6	27,5	27,3
Analfabeto	18,1	25,6	41,4
Ensino fundamental incompleto	25,5	32,1	25,9
Fundamental completo - médio incompleto	27,3	34,6	26,7
Ensino médio completo - superior incompleto	17,3	24,0	38,7
Superior completo ou mais	6,6	6,8	3,0

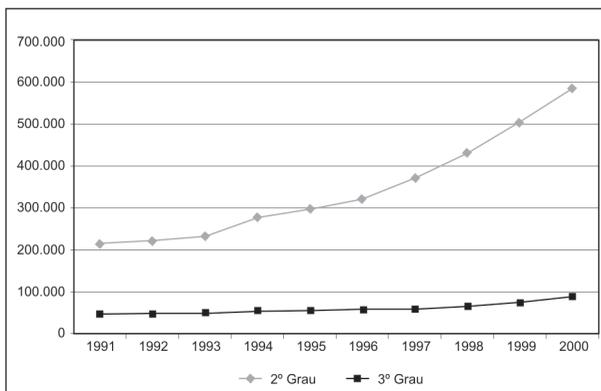
Fonte: PED

Reconhecida a necessidade de incrementar o grau de instrução da PEA baiana, resta saber se o sistema de ensino estadual está preparado para a tarefa. Para que a Bahia atingisse o grau de cobertura de 3º grau sugerido pelo MEC para o final desta década – 30% da população entre 20 e 24 anos – seria necessário que o número de matrículas crescesse de 89.191 em 2000 para 406.578 em 2010, uma improvável expansão de 356% (ver Tabela 16).

Essa meta pode ser considerada utópica, e de fato trata-se de um objetivo nacional e não nordestino. Mas o fato preocupante é que já ocorre, na Bahia, apesar do recente *boom* do ensino superior privado, um descompasso *crescente* entre o aumen-

Gráfico 4

Bahia: Evolução do Número de Matrículas nos 2º e 3º Graus 1991-2000



to do número de matrículas no 2º grau e o incremento destas no ensino superior (Gráfico 4). Esta situação só não é mais grave porque: (a) existem ainda elevados índices de repetência e evasão no ensino médio; (b) a oferta de novas vagas no 3º grau baiano cresceu aceleradamente a partir de 1999.

No entanto, na medida em que aumente a qualidade nas escolas públicas do 2º grau da Bahia – ou que a repetência e a evasão diminuam por outras vias – o problema dos “excedentes” do ensino superior *gratuito* tende a piorar.

CONCLUSÃO

Até o ano 2000, na Bahia, do mesmo modo que no conjunto da região Nordeste, o setor público de ensino superior (federal e estadual) ainda respondia pela maior parcela das vagas e dos estudantes matriculados. Neste ano, existiam 49.952 universitários na graduação pública baiana (56%) e 39.239 na graduação privada (44%) – MEC/Inep (2000). No entanto, como se viu, a participação do setor privado vem crescendo – sobretudo a partir de 1997 – tanto pela expansão de suas duas universidades quanto pela multiplicação de faculdades integradas e isoladas.

Essa nova expansão da oferta privada ainda está fortemente concentrada em Salvador e na RMS, particularmente, em Lauro de Freitas, município que tem atraído instituições com incentivos fiscais e pretende se transformar em “cidade universitária”, absorvendo parte do público de Salvador (ver SIQUEIRA, 2001). Em 2000, quase 89% das matrículas em instituições privadas ainda se faziam em Salvador. Dados mais recentes parecem mostrar uma tendência à interiorização em curso. Mas estes são bem menos confiáveis porque são baseados na *oferta de vagas anunciada* pelas instituições.

A expansão do ensino superior privado na Bahia tem se realizado com base em capitais e empreendedores locais. São poucas as instituições que têm vínculos com organizações de outros estados; os dois casos mais importantes são de empreendimentos vinculados à Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro (FIB), e à Universidade de Cuiabá, de Mato Grosso (Unime). A penetração dos grandes grupos nacionais no mercado regional ainda está por vir.

Ainda que os investimentos no ensino superior privado estadual tenham sido realizados por grupos locais, já existe nitidamente – sobretudo para a RMS e para os cursos mais ofertados – um quadro de saturação. A demanda existe e cresce, mas não é efetiva, porque falta a renda necessária ao pagamento das mensalidades.

Espera-se do governo Lula que ele reduza a proporção de vagas nas universidades e faculdades privadas – hoje próxima do recorde histórico de 70%, uma porcentagem incompatível com a realidade social do país. Contudo, acreditar que a explosiva demanda por ensino superior possa ser atendida no Brasil e na Bahia apenas pelo setor público é utopia ou simples ignorância dos fatos.

As possibilidades de absorção de parte desta demanda pelo sistema público de ensino superior existem, mas são limitadas, sobretudo se mantido o atual modelo de gratuidade para todos, com indissociabilidade entre ensino e pesquisa. As instituições federais têm hoje, quando muito, uma capacidade de expansão marginal das matrículas. Governos federal e estaduais enfrentam evidentes limitações financeiras e têm prioridades mais urgentes. Não existem perspectivas de investimento municipal em ensino superior, até porque este não é obrigação constitucional dos municípios.

As soluções do tipo argentino ou mexicano – ingresso irrestrito num sistema de ensino público de baixa qualidade – devem ser descartadas. Elas implicam formação ruim, elevados índices de repetência e evasão, bem como crise das atividades de pesquisa.

É preciso pensar em duas outras estratégias básicas.

Primeira, redefinir o modelo de educação de terceiro grau adotado no país, priorizando a oferta de cursos de curta duração, os cursos seqüenciais e os cursos noturnos. Quanto aos cursos de curta duração – seqüenciais ou de formação tecnológica – existem certos tabus que precisam ser combatidos. Os países desenvolvidos apresentam eleva-

dos graus de cobertura no terceiro grau também porque trabalham com estes modelos. A economia e a sociedade brasileiras têm carência deste tipo de força de trabalho (e.g. tecnólogos, profissionais de informática e paramédicos). Por outro lado, a expansão dos cursos universitários noturnos, abrindo espaço para os que trabalham oito horas por dia, inclusive adultos maduros, é uma medida urgente de justiça social e uma exigência colocada pelo envelhecimento demográfico do país.

Segunda, ampliar o acesso ao ensino superior pago, através de novos programas de financiamento, isto é, *democratizar os programas de crédito educativo, associando-os, obrigatoriamente, aos mecanismos de avaliação da qualidade das instituições privadas*. O governo FHC substituiu o falido Crédito Educativo (CREDUC) pelo

novo FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior. Mas este é ainda insuficiente, não cobrindo nem um quarto da presente solicitação total de financiamento.

Como expandir o financiamento do ensino superior nas instituições privadas? Aqui ressurge o problema da escassez de recursos públicos, que devem ser dirigidos prioritariamente para as instituições gratuitas do Estado. Reconhecendo as dificuldades, o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP) apontou um dos caminhos possíveis, ao criar, em maio de 2002, a FUNDESP – Fundação de Desenvolvimento do Ensino Superior de São Paulo, com o principal objetivo de ampliar a oferta de financiamento para estudantes carentes.

Eis aí um exemplo a ser seguido por outros *clusters* regionais de ensino superior particular e confessional. As instituições privadas já estão bem crescidas para vender educação com suas novas Faculdades Integradas e seus novos Centros Universitários. Por que não estariam maduras também para o *clustering* e para o autofinanciamento?

As possibilidades de absorção de parte desta demanda pelo sistema público de ensino superior existem, mas são limitadas, sobretudo se mantido o atual modelo de gratuidade para todos, com indissociabilidade entre ensino e pesquisa

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARRETO, Francisco César de Sá; SCHWARTZMAN, Jacques. Ensino superior no Brasil: crescimento e alternativas. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 21, n. 42, p. 11-39, jan./jun. 1999.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*: proposta do executivo a Congresso Nacional. Brasília: MEC/INEP, 1998.
- _____. *Evolução do ensino superior – graduação 1980-1998*. Brasília: MEC, 2000.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. *Qualidade na graduação: a entrada, a saída e a travessia*. In: FÓRUM DE PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO DAS UNIVERSIDADES BRASILEIRAS, 14. 2001. Curitiba. (Apresentação).
- CORBUCCI, Paulo Roberto. *Avanços, limites e desafios das políticas do MEC para a educação superior na década de 1990*: ensino de graduação. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 869).
- DURHAM, Eunice Ribeiro. *Los temas críticos de la educación superior en América Latina: análisis comparativos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____. SAMPAIO, Helena. *O ensino privado no Brasil*. Documento de Trabalho NUPES 3/95. São Paulo: Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da USP, 1995.
- GEIGER, Roger. *Private sector in higher education-structure, function and change in eight countries*. An Arbor: The University of Michigan Press, 1986.
- GRAHAM, Stephen; MARVIN, Simon. *Telecommunications and the city – electronic spaces, urban places*. London: Routledge, 1996.
- LOURENÇO, Silvio Diogo. Novo sistema de crédito educativo é criado em SP. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, 22 maio 2002. Finanças Pessoais. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/economia/financas/noticias/2002/m.../139.ht>>
- REICH, Robert. *The work of nations*. New York: Simon and Schuster, 1996.
- SAMPAIO, Helena. *O Setor privado de ensino superior no Brasil*. 1998 Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da FLCH da USP, São Paulo.
- _____. Trajetória e tendências recentes do setor privado de ensino superior no Brasil. *CIPEDES*, v. 9, n. 3, Jun. 2000.
- SCHWARTZMAN, Simon. "Brazil: opportunity and crisis in higher education". *Higher Education Brazil*, v. 17, n. 1, 1988. Tradução brasileira: Oportunidade e Crise no Ensino Superior. Disponível em: <<http://www.airbrasil.org.br/oportun.htm>>.
- _____. *O Ensino superior no Brasil – 1998*. Brasília: MEC/INEP, 1999.
- SUPERINTENDÊNCIAS DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Projeções da população por sexo e idade – Bahia 1991-2020*. Salvador: SEI, 1999.40 p. (Série estudos e pesquisas, 44).
- SIQUEIRA, Domingos Sávio. *Administração – há vagas: expansão do ensino superior privado na Região Metropolitana de Salvador (1994-2000)*. 2001. Dissertação (Mestrado Profissional) - Escola de Administração da UFBA, Salvador.
- SOUZA, Paulo Renato. *Enfrentar e vencer desafios*. Brasília: MEC, 2000.
- UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. *UNB – Relatório parcial de gestão – 1997-2000*. Brasília: UNB, 2000.

Revisões e reajustes tarifários no setor elétrico brasileiro pós-acionamento

Daniella Azeredo Bahiense*

Resumo

Este artigo tem por objetivo mostrar como o processo de reforma do setor elétrico brasileiro, promovido com o intuito de otimizar a eficiência do setor através da introdução da competição e da atração de novos investimentos para atender a expansão do sistema, foi distorcido quando se atraiu investidores para privatização dos bons negócios de distribuição. Dentro desse contexto, merece destaque observar as verdadeiras causas da crise vivida pelas distribuidoras de energia elétrica, e avaliar até que ponto as revisões tarifárias devem garantir o equilíbrio econômico-financeiro dessas empresas, sem que isso resulte em perdas consideráveis para o consumidor de eletricidade, ferindo o princípio da justiça tarifária.

Palavras-chave: privatização, regulação, tarifas, racionamento, reforma do setor elétrico.

Abstract

The objective of his paper is to show how the process of reform of the Brazilian electric sector was distorted. The referred process was promoted to encourage competition and attract new investments to answer for the expansion of the system. However the investors were attracted to the privatization of good distribution businesses. Within this context, it is worth observing the real causes of the crises experienced by the utilities and evaluate up to which extent the tariff revision can assure the economic-financial balance of these companies, without representing considerable losses for the electricity consumer, compromising the principle of fair tariffs.

Key word: privatization, regulation, tariffs, rationing, electric sector reform

ANTECEDENTES E MOTIVAÇÕES PARA A REFORMA

Até o final da década de 1970, o sistema elétrico brasileiro gerava os recursos para a sua própria expansão. Entretanto, a partir do início dos anos 80, com as crises da dívida externa e da inflação, passou a ser usada a capacidade de endividamento das empresas do setor para obter os dólares necessários ao pagamento dos juros exigidos pelos credores externos. Simultaneamente, as tarifas passaram a ser reprimidas sistematicamente com o objetivo de conter a inflação. Como resultados des-

sas políticas, as concessionárias elétricas enfrentaram dificuldades crescentes de financiamento que levaram, na década de 1980, à paralisação de grande número de obras por falta de um fluxo financeiro adequado.

O subinvestimento iniciado na década de 80 é o cerne da atual crise. A falta de recursos financeiros levou a atrasar ou suspender projetos de expansão em geração e transmissão. O consumo, por seu lado, aumentava, enquanto a economia crescia, e continuava aumentando mesmo quando a economia estagnava, à medida que um maior número de pessoas ganhava acesso à eletricidade.

Em meados dos anos 90 o sistema hidrelétrico instalado começou a dar sinais de esgotamento.

* Bolsista Fapes e aluna do Curso Mestrado em Regulação da Indústria de Energia da Unifacs. daniella.bahiense@posgrad.unifacs.br

Os excedentes de água que davam garantia de abastecimento para os cinco anos seguintes passaram a ser consumidos sem a compensação proporcional que deveria ser assegurada pelos períodos chuvosos. Enquanto isso, a expansão da oferta de energia elétrica continuava apresentando um crescimento bem mais lento que o do consumo. Nessa década, o crescimento da capacidade instalada foi de 3,3% a.a., inferior ao observado na década anterior, cujo patamar atingiu 4,8% a.a.. Considerando-se em especial os seis anos do período 1995–2000, o crescimento da capacidade instalada foi de 3,8% a.a., taxa inferior à do aumento do consumo de energia elétrica (Pires et al, 2001).

Pode-se dizer, portanto, que as raízes da atual crise estão num longo período de subinvestimento a partir dos anos 80. As reformas pelas quais o setor vem passando visam corrigir essa situação, mas não vêm alcançando o sucesso esperado até o momento.

A PROPOSTA DE REFORMA

O Setor Elétrico Brasileiro, onde as atividades de geração, transmissão e distribuição foram exercidas durante a segunda metade do século XX, predominantemente por empresas estatais, inseriu-se na última década no contexto do Programa Nacional de Desestatização – PND, cuja base é a Lei 8.031, decretada em abril de 1990, pelo Congresso Nacional, e sancionada pelo Presidente da República¹, instituindo o PND.

A trajetória de reformas do setor consiste em um processo *ad hoc* e gradual, que começou a materializar-se em 1993, quando as regras de seu funcionamento passaram por modificações importantes e várias propostas de remodelação institucional e financeira do setor começaram a ser discutidas. Entretanto, só adquiriu um caráter mais abrangente, consistente e coordenado, a partir de 1995, com a promulgação de vários documentos legais e, sobretudo, em 1997, quando foi implementada uma série de políticas regulatórias, muitas das quais propostas pela consultoria *Coopers & Lybrand*, por

meio de diversas medidas provisórias que iriam dar origem à Lei 9.648/98².

As modificações institucionais ocorridas no setor energético brasileiro a partir da promulgação da Lei 8.631 em 1993, submeteram a indústria de energia elétrica a um novo ambiente regulatório e gerencial. Os avanços na consolidação desse quadro estabeleceram novas normas de funcionamento do sistema, sua estrutura operacional e as bases de uma nova política tarifária. O modelo implementado enfatiza aspectos relacionados ao livre mercado e ao papel regulador do Estado. Segundo ele, o aparato estatal assumiria os papéis de agente regulador, formulador de políticas e fiscalizador, cedendo espaço ao capital privado na composição dos investimentos demandados pelo setor.

Em suma, esse conjunto de medidas e propostas institucionais deixou clara a intenção do governo de introduzir pressões competitivas no Setor Elétrico Brasileiro, obrigando suas empresas a buscarem maior eficiência técnico-econômica, tornando o setor atrativo aos capitais privados, externos e nacionais, com o propósito de viabilizar a expansão da oferta de eletricidade no país. Além disso, ficou explícito que os esforços dessa reforma visam, acima de tudo, permitir ao governo (federal e estadual) concentrar suas atividades nas funções de formulação de políticas de regulamentação do setor. Transfere-se ao setor privado, portanto, as responsabilidades sobre operação e investimento.

Entretanto, um requisito importante para introduzir com sucesso a competição no setor elétrico é a existência conjunta de três condições: margem confortável de capacidade ociosa do sistema (geração, transmissão e distribuição), crescimento lento da demanda, e oferta abundante de gás barato, o que pouco se assemelha a nossa situação.

No antigo modelo, a combinação de diversos aspectos – o papel da Eletrobrás como compradora de última instância, a inexistência de contratos entre supridoras e distribuidoras e a garantia de remuneração dos investimentos realizados – criava fortes estímulos para a expansão da oferta, mesmo

¹ Fernando Collor de Mello

² Na prática, o governo federal já vinha implementando a reforma do setor elétrico por meio de sucessivas reedições de medidas provisórias (MP). A MP nº 1531 chegou a ser reeditada 18 vezes até transformar-se na Lei 9.648, de 27/05/98 (Pires, 1999).

com base em graves ineficiências devido a um regime regulatório que não estimulava a busca de eficiência produtiva por parte das empresas.

Adicionalmente, as dificuldades referentes à implementação de um novo modelo, com base na competição e em investimentos privados, juntamente com as características hídras absolutamente originais do parque gerador brasileiro em relação ao resto do mundo, talvez tenham sido inicialmente subestimadas, o que acabou se refletindo em um baixo patamar de investimentos estatais no período de transição. Caso a complexidade do novo modelo tivesse sido percebida anteriormente, o governo poderia ter elaborado um programa estatal de investimentos até que a transição tivesse sido finalizada. A experiência recente de aplicação do novo modelo no setor elétrico brasileiro, em paralelo à privatização, tem acentuado a necessidade de um aprendizado regulatório constante, baseado em “tentativa e erro” e, por conseguinte, de um ritmo de introdução de reformas mais lento do que o necessário, visando acompanhar as variáveis de demanda da economia brasileira.

O fato de as regras do modelo só terem sido definidas cinco anos após o início da privatização imobilizou o estímulo à realização de novos investimentos privados.

O PROCESSO DE PRIVATIZAÇÃO

A proposta de modelagem de privatização do setor elétrico adotou uma estratégia gradualista. O governo priorizou a venda das empresas do segmento de distribuição, antes mesmo da criação da Aneel, que seria uma peça-chave no funcionamento de qualquer novo modelo, por entender que dificilmente conseguiria atrair interessados para os ativos de geração caso não houvesse a perspectiva de um mercado atacadista privado de energia, no qual estariam eliminados os riscos de calote nas transações de venda de energia.

Além de privatizar as distribuidoras federais – Light e Escelsa – o governo procurou estimular a

venda de distribuidoras estaduais criando o Programa de Estímulo às Privatizações Estaduais (Pepe), pelo qual o BNDES antecipava recursos financeiros aos Estados por conta do que seria obtido nos leilões, após aprovação do plano de privatização pelas Assembléias Legislativas Estaduais. Além disso, O BNDES, gerente do FAT, repassou R\$ 5 bilhões para financiar os grupos privados que compraram as estatais do setor elétrico (Benjamin, 2002).

Como resultado desses estímulos, até fevereiro/2000, cerca de 65% do mercado nacional de distribuição já havia sido transferido para a iniciativa privada, com participação expressiva de grupos norte-americanos e europeus (Tabela 1).

A sistemática de privatização é, entretanto, questionável. Apesar dos aumentos tarifários, há uma série de críticas à forma adotada

para cálculo do valor mínimo das empresas distribuidoras de energia elétrica. Tais valores, em geral, têm sido menores do que se esperava, fato este que é constatado pelos ágios que vêm sendo pagos. No modelo brasileiro de privatização, o governo vende o controle para um grupo de acionistas, não havendo oferta para o público em geral, como aconteceu na Inglaterra. Nesse tipo de modelagem os valores de venda são maximizados e a receita decorrente é toda apropriada pelo vendedor, no caso o próprio governo (federal ou estadual).

Ressalte-se, contudo, que no Brasil, para estimular os investidores no processo de privatização, a legislação fiscal permite, no caso de a empresa adquirente ser incorporada pela empresa adquirida³, que todo o ágio pago seja apropriado como despesa para efeito contábil, o que significa um razoável desconto do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro. Ou seja, ao longo do tempo, os vencedores do leilão (com ágio) acabam tendo de volta grande parte do que pagaram de ágio, reduzindo os ganhos do governo e, conseqüentemente, os efeitos da maximização decorrente da venda do controle (Gregório, 2000).

³ Nesse caso, há a necessidade de uma reestruturação societária, onde a controladora é incorporada pela controlada.

Tabela 1
Processo de Privatização do Setor Elétrico Brasileiro

Empresa	Data da venda	Principais Acionistas	Participação no Mercado Nacional (%) [*]
Distribuição Sul-Sudeste-Centro-Oeste			
Escelsa/ES	12/07/95	Iven** (Brasil) GTD (Brasil)	2,2%
Light/RJ	21/05/96	EDF (França) AES (EUA) Houston (EUA)	9,0%
Cerj	20/11/96	Endesa (Chile) Chilectra (Chile) Endesa (Espanha) EDP (Portugal)	2,4%
RGE/RS	21/10/97	VBC (Brasil) CEA (EUA)	1,9%
AES Sul/RS	21/10/97	AES (EUA)	2,4%
CPFL/SP	01/11/97	VBC (Brasil) Bonaire (Brasil)	7,1%
Enersul/MS	19/11/97	Iven** (Brasil) GTD (Brasil)	1,0%
Cemat/MT	27/11/97	Grupo Rede/Inepar (Brasil)	0,95%
Metropolitana/SP	15/04/98	EDF (França) AES (EUA) Houston (EUA)	13,7%
Elektro	16/07/98	Enron (EUA)	4,1%
Bandeirante	17/09/98	VBC (Brasil) Bonaire (Brasil) EDP (Portugal)	9,2%
Distribuição Norte-Nordeste			
Coelba/BA	01/07/96	Iberdrola (Espanha) Previ (Brasil)	3,3%
Energipe/SE	01/12/97	Cataguases (Brasil) CMS (EUA)	0,6%
Cosern/RN	01/12/97	Iberdrola (Espanha) Previ (Brasil)	0,9%
Coelce/CE	02/04/98	Endesa (Chile) Chilectra (Chile) Endesa (Espanha) EDP (Portugal)	1,9%
Celpa/PA	01/07/98	Grupo Rede/ Inepar (Brasil)	1,2%
Celpe/PE	17/02/00	Iberdrola (Espanha)/Previ (Brasil)	2,4%
Geração			
C. Dourada/GO	05/09/96	Endesa (Chile)	0,03%
Gerasul/SC	15/09/98	Tractebel (Bélgica)	6,8%
Parapananema/SP	28/07/99	Duke-Energy (EUA)	4,9%
Tietê/SP	27/10/99	AES (EUA)	5,6%

Fonte: BNDES, Linhares, 2000

^{*} Participação: Distribuidoras, por Energia Vendida e Geradoras, por Geração Bruta Total;

^{**} A EDP (Portugal) adquiriu 73% do Grupo Iven em 25/08/99

Como já foi dito, o processo de privatização do setor elétrico brasileiro teve início em 1995 com a privatização da Escelsa, distribuidora de eletricidade do Estado do Espírito Santo, e continuou com Light, Cerj e assim por diante. Desde então, o valor mínimo dos lotes de ações que são colocados em leilão tem sido objeto de grandes discussões, em

geral motivadas pelos questionamentos de tais valores, sempre considerados baixos, sobretudo pelos grupos que se opõem ao programa de privatização (Gregório, 2000).

A situação é ainda mais grave quando o resultado do leilão apresenta como vencedor o grupo que oferece o maior ágio sobre tal valor mínimo⁴ e, mais grave ainda, quando esse ágio é muito elevado, o que normalmente vem ocorrendo, como mostrado na Tabela 2. De fato, os valores dos ágios praticados foram muito elevados, alcançando 96,1% no caso da Energipe, colocando em dúvida os critérios e os dados utilizados para calcular o valor das empresas e até mesmo a neutralidade do processo de privatização.

Tabela 2
Preços Mínimos e Ágio das Privatizações

Empresa	Data do Leilão	Preço Mínimo (R\$ mil)	Ágio (%)
Cerj	20.11.97	605.327	30,3
Coelba	31.07.97	975.810	77,4
CEEE (RGE)	21.10.97	895.300	82,6
CEEE (AES)	21.10.97	780.120	93,6
CPFL	05.11.97	1.772.362	70,1
Enersul	19.11.97	340.346	83,8
Cemat	27.11.97	323.316	21,1
Energipe	03.12.97	294.353	96,1
Cosern	12.12.97	389.616	73,6
Cachoeira Dourada	05.09.97	552.000	41,2
Gerasul	15.09.98	945.700	–
Metropolitana	15.04.98	2.026.000	–
Bandeirante	17.07.98	1.001.000	–
Cesp - Tietê	27.10.99	721.000	30,1
Cesp - Parapananema	28.07.99	651.000	90,3

Fonte: Gregório, 2000

Desse modo, são freqüentes os questionamentos da taxa de desconto utilizada – para muitos bastante elevada. O argumento é de que o risco atribuído ao setor estaria sendo sobre-estimado pelos avaliadores e o principal efeito disso seria um custo de capital próprio maior do que o real.

O NOVO REGIME TARIFÁRIO

Desde 1995 os contratos de concessões assinados pelas concessionárias de distribuição de energia elétrica passaram a ser compostos por um

⁴ Ou preço mínimo, como preferem alguns especialistas.

regime tarifário do tipo preço-teto (serviço pelo preço), o que consiste na fixação pela Aneel de um preço-limite inicial para as tarifas a serem praticadas pelas concessionárias, vigorando entre as revisões tarifárias periódicas, onde se considera que as tarifas são suficientes para cobrir os custos.

A regulação por incentivo prevê a manutenção de padrões de qualidade, bem como penalidades específicas em caso de não cumprimento dos mesmos, objetivando com isso garantir que as concessionárias não deixem que a qualidade do serviço caia a níveis inaceitáveis para que os seus custos se reduzam entre a ocorrência das revisões.

A atual regulação econômica, por incentivo com limite de preço, utiliza três mecanismos para refletir as mudanças dos custos das concessionárias de energia elétrica nas tarifas, a saber: 1) reajuste anual, 2) revisão periódica e 3) revisão extraordinária. O objetivo da revisão periódica é reposicionar a tarifa em nível compatível com a cobertura dos custos operacionais e de remuneração adequada de investimentos, garantindo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro das empresas. Ela também prevê o repasse aos consumidores dos ganhos de produtividade obtidos pelas concessionárias e ocorre, em média, a cada quatro anos. As tarifas são reajustadas anualmente de maneira a refletir as mudanças nos custos definidos em contrato, tomando por base a inflação apurada pelo IGP-M, acompanhado de um percentual equivalente a uma previsão de redução de custos, o chamado fator "X", com o objetivo de estimular, de forma simples e transparente, oportunidades de ganhos de eficiência econômica. A cada revisão periódica esse preço-limite é reposicionado e um novo valor de "X" é definido. A revisão extraordinária pode vir a ser solicitada pelas empresas de distribuição, caso algum imprevisto venha a provocar o desequilíbrio econômico-financeiro das mesmas.

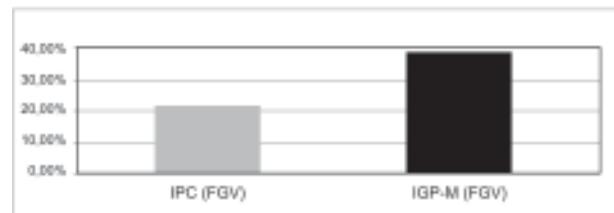
A escolha do Índice Geral de Preços de Mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas, como indexador dos contratos de energia elétrica foi considerada a mais adequada pela equipe econômica, ao ser adotada em 1996, isto porque na época não havia grandes diferenças entre os índices de inflação e, às vezes, o IGP-M ficava abaixo dos demais. Entretanto, a partir de janeiro de 1999, quando o

Brasil passou a adotar o câmbio flutuante, esse índice fica acima dos outros, uma vez que o dólar tem impacto direto nos preços ao atacado, que são um componente importante do IGP-M.

Assim, enquanto os reajustes tarifários das distribuidoras têm como base o IGP-M, a inflação é apurada com base no IPC (FGV), fazendo com que a base de reajuste das tarifas fique muito acima da inflação (gráfico 1).

Desde 1995, a tarifa de energia elétrica subiu 167% para o consumidor residencial, enquanto o índice de preços medido pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) aumentava 103,19% e o IGP-M, 108,12% .

Gráfico 1
Índice de Preços – Percentual Acumulado
Janeiro/1998 a Julho/2001



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV)

IMPACTO DO CÂMBIO NA DETERMINAÇÃO DOS REAJUSTES TARIFÁRIOS

Se, pelo lado do consumidor, as tarifas de energia elétrica se mostram elevadas, os investidores da área de energia, por sua vez, alegam perdas devido aos compromissos assumidos pelos mesmos na época da privatização, tais como a política agressiva de endividamento praticada, principalmente, pelas empresas controladas por estrangeiros, que captaram recursos no mercado financeiro internacional quando o dólar estava em torno de R\$ 1,20 e o câmbio era fixo, além do pagamento em dólar pela energia que compram de Itaipu. Com a desvalorização do câmbio, essas empresas argumentam que estão pagando juros e amortizações sem que o retorno da operação remunerasse sequer o capital próprio. Segundo a Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica (Abradee), quando começou a privatização do setor, em 1996, o retorno médio era de 12% a.a. em dólar, padrão obtido no setor elétrico em

termos internacionais, hoje, o retorno sobre o capital próprio é de 6%.

Entretanto, não se pode deixar de mencionar que, desde o início das privatizações, os controladores dessas empresas remeteram dinheiro para suas matrizes na forma de lucros, dividendos, contratos de compras de equipamento sem qualquer controle das autoridades locais. Essas empresas, como estatais, estavam saneadas e com baixo nível de endividamento.

De acordo com a Tabela 3, observa-se que, das 24 empresas de capital aberto do setor elétrico que já divulgaram seus balanços do 2º trimestre de 2002, apenas sete registraram lucro (29%). Destas, apenas três são controladas por grupos estrangeiros e as demais são estatais.

Esses resultados evidenciam uma grande perda em relação ao ano de 2001, quando, apesar do ra-

cionamento, 21 empresas registraram lucro, num universo de 31 companhias abertas (67%).

O balanço mostra, ainda, que as companhias controladas pelo capital estrangeiro registram pior desempenho que as nacionais. Das que apresentaram lucro em 2001, oito são estrangeiras e 11 nacionais, sendo que, destas, oito são estatais. Algumas com controle estrangeiro, em pior situação, estão tendo seus ativos postos à venda e os investidores ameaçam deixar o país. Este é o caso da Cemar, que em concordata sofre intervenção da Aneel, que não aprovou a venda da empresa pela americana Pennsylvania & Light.

Conforme previsto no contrato de concessões, a partir de 2003 todas as distribuidoras do país terão direito de revisar o nível de suas tarifas. Entretanto, toda polêmica recai sobre a metodologia

Tabela 3

Evolução do Endividamento e do Lucro das Empresas do Setor Elétrico (em R\$ milhões)

Empresa	Controle	Dívida Financeira				Lucro Líquido			
		1999	2000	2001	2ºtrim.02	1999	2000	2001	2ºtrim.02
Eletrobrás	Estatal	13.877,0	18.534,0	25.563,0	10.828,0	703,0	2.711,0	3.251,0	350,0
Cesp	Estatal	8.657,0	8.077,0	8.239,0	9.472,0	35,0	-457,0	-813,0	-1.524,0
Light	Estrangeiro	7.410,0	8.307,0	4.943,0	4.012,0	-307,0	-300,0	-951,0	-71,0
Paulista	Estrangeiro	1.141,0	2.023,0	3.872,0	2.574,0	150,0	86,0	9,0	-125,0
Eletropaulo Metropolitana	Estrangeiro	2.311,0	3.027,0	3.764,0	-	490,0	263,0	567,0	-
Cemig	Estatal	1.795,0	1.878,0	2.381,0	2.762,0	41,0	458,0	477,0	-
Tractebel	Estrangeiro	1.671,0	2.114,0	2.061,0	2.619,0	-88,0	179,0	582,0	-110,0
Coelba	Estrangeiro	1.257,0	1.440,0	1.977,0	607,0	-99,0	165,0	238,0	-14,0
AES Sul	Estrangeiro	1.648,0	1.685,0	1.798,0	2.074,0	-429,0	-163,0	48,0	-79,0
Escelsa	Nacional	1.608,0	1.569,0	1.744,0	2.124,0	-158,0	4,0	-26,0	79,0
Cerj	Estrangeiro	800,0	824,0	1.517,0	796,0	-75,0	4,0	-49,0	-
Copel	Estatal	1.720,0	1.523,0	1.444,0	-	336,0	475,0	475,0	22,0
AES Tietê	Estrangeiro	1.486,0	1.436,0	1.247,0	1.257,0	-237,0	58,0	77,0	-39,0
Cataguazes	Nacional	791,0	923,0	1.056,0	1.079,0	-41,0	37,0	-1,0	7,0
Paranapanema	Estrangeiro	1.037,0	999,0	958,0	-	-127,0	36,0	55,0	-118,0
CEE	Nacional	1.236,0	889,0	848,0	787,0	-151,0	-114,0	-72,0	-
CPFL Geração	Nacional	-	13,0	796,0	264,0	-	-3,0	97,0	-116,0
Celpe	Nac+Estr	283,0	181,0	569,0	-	81,0	-55,0	135,0	-3,0
Bandeirante	Estatal	1.053,0	968,0	556,0	-	-162,0	55,0	45,0	-
Cemat	Nacional	741,0	647,0	540,0	603,0	-73,0	-127,0	6,0	-
Celg	Estatal	482,0	509,0	478,0	483,0	-49,0	-72,0	188,0	8,0
Coelce	Estrangeiro	176,0	234,0	438,0	430,0	90,0	92,0	115,0	-32,0
Enersul	Nac+Estr	291,0	335,0	430,0	244,0	-45,0	13,0	47,0	-7,0
Celipa	Nacional	388,0	539,0	400,0	253,0	34,0	-21,0	19,0	11,0
Celesc	Estatal	266,0	254,0	245,0	-	2,0	4,0	45,0	-367,0
Elektro	Estrangeiro	105,0	144,0	222,0	119,0	-388,0	-69,0	25,0	-
Inepar Energia	Nacional	195,0	212,0	184,0	-	-2,0	-14,0	-50,0	43,0
Transmissão Paulista	Estatal	76,0	87,0	110,0	-	21,0	34,0	71,0	-
CEB	Estatal	28,0	32,0	100,0	0	26,0	28,0	42,0	-
LightPar	Estatal	11,0	12,0	12,0	-	-13,0	-3,0	-4,0	10,0
Emae	Estatal	0	0	0	-	-8,0	16,0	17,0	-

Fonte: Folha de S. Paulo, 02/09/02

para calcular a base de remuneração, que definirá a necessidade de aumentar, reduzir ou manter o nível das tarifas. E, embora a Aneel já tenha definido esse critério, ninguém garante que até o fim do processo não haja mudanças, pois a resolução em nada agrada às distribuidoras.

A metodologia de remuneração definida pela Aneel, no início do mês de setembro de 2002, vai na contramão dos interesses das concessionárias. Segundo a agência, a revisão terá de ser feita com base no valor de mercado dos ativos, cujo cálculo prévio soma cerca R\$ 9,3 bilhões, um impacto próximo de 10% nas tarifas.

Já as distribuidoras argumentam que a resolução reduz a remuneração e o nível de investimento, além de desequilibrar as contas das empresas, e pleiteiam uma revisão que garanta a remuneração do capital investido pelos acionistas, o que exigiria tarifas 34% superiores ao patamar atual.

A proposta da Abradee prevê uma base de remuneração pelo preço mínimo pago pelas empresas nos leilões de privatização. Mas o preço mínimo dos leilões incorpora expectativas de lucros e exploração de negócios, e no Brasil os investimentos são recentes e têm cerca de 30 anos para serem amortizados, prazo das concessões.

A solução encontrada pelo atual governo para segurar o impacto da alta do dólar no reajuste das tarifas de energia elétrica foi pôr a Eletrobrás para comprar a energia mais cara de Itaipu – que vende em dólar – e vender mais barato para as distribuidoras até o fim de 2002.

O mecanismo funciona como um financiamento da Eletrobrás às distribuidoras, uma vez que a estatal estará antecipando às concessionárias uma redução de 15,43% no preço da energia vendida por Itaipu. Ou seja, a energia é vendida de Itaipu para a Eletrobrás, que repassa para as distribuidoras a um preço mais baixo.

Esse prejuízo será ressarcido, a partir de 2003, quando, devido ao equacionamento de dívidas de Itaipu, houver uma redução de 15,43% no preço da energia vendida pela binacional.

Em 2001, o setor foi salvo do prejuízo pelo socorro de R\$ 7,5 bilhões do BNDES para repor perdas provocadas pelo racionamento. Tais recursos serão pagos pelos consumidores, que tiveram reajustes tarifários de 2,9% (residencial) e 7,9% (comerciais e industriais), a vigorar por nove anos e meio.

Além disso, em setembro de 2001, o governo criou uma espécie de conta de compensação para repasse integral dos custos das empresas com a variação do dólar.

Agora a Eletrobrás assumirá mais um prejuízo em benefício das concessionárias, pois a conta do que não foi repassado pelo governo aos consumidores será bancada pela empresa, que comercializa a energia da usina de Itaipu.

Diante disso torna-se urgente a busca de soluções para expandir o setor elétrico e remunerar o investidor sem onerar mais o consumidor, que já foi obrigado a apagar as

luzes no ano passado e a pagar mais por isso.

A Eletrobrás assumirá mais um prejuízo em benefício das concessionárias, pois a conta do que não foi repassado pelo governo aos consumidores será bancada pela empresa, que comercializa a energia da usina de Itaipu

CONCLUSÕES

A estrutura que foi desenvolvida com o intuito de otimizar a eficiência do setor elétrico nacional – através da introdução da competição – não obteve bons resultados e culminou na grave crise de desabastecimento vivenciada no segundo semestre de 2001 e início de 2002.

A regulamentação do setor elétrico foi gerenciada de maneira pouco efetiva, e a preocupação inicial de se atrair novos investimentos para atender a expansão do sistema foi distorcida quando se atraiu investidores para privatização dos bons negócios de distribuição e, em parte, de geração de energia. No período de 1995 a 1999, a estratégia utilizada no modelo de privatização do setor elétrico brasileiro teve como resultado: 64,25% das empresas privatizadas na área de distribuição e apenas 17,33% na área de geração de energia, apesar do cenário pedir investimentos pesados em geração. As geradoras estatais, que dispunham de recursos, proibidas de investir por estarem incluídas

no Programa Nacional de Desestatização, aprofundaram o problema.

Com a reestruturação, o planejamento passou a ser precário e meramente indicativo. Entretanto, não existe um mercado de energia em que os agentes privados tomem decisões de quantidades e preços ou sobre os riscos e quanto investir. Dessa maneira, não há sinalização de preços adequada a longo prazo e isso desestimula os investimentos. Também houve lentidão na definição de regras claras para o mercado se sentir seguro o suficiente para realizar os investimentos necessários. Se as regras não são claras ou não são respeitadas, o risco aumenta e os investimentos privados ficam abaixo do desejado ou não ocorrem.

Com relação às tarifas, percebe-se que no Brasil a variação em dólares da tarifa residencial entre 1994 e 2000 é de 10,5% (passou de US\$ 76,98/MWh para US\$ 85,06/MWh). Esta variação em reais é bem maior, tendo variado cerca de **116%**, o que é um número extremamente significativo, não havendo nenhum índice inflacionário que tenha tido uma variação deste porte no mesmo período.

Os investidores da área de energia, por sua vez, alegam perdas devido aos compromissos assumidos pelos mesmos na época da privatização, que em alguns casos estavam atrelados ao dólar. Alegam também que as distribuidoras acumulam perdas de R\$ 3,5 bilhões em função de não haverem sido repassados os custos não gerenciáveis. Afirmam, ainda, que as margens de retorno sobre o capital investido no setor elétrico brasileiro estão em torno de 6%, enquanto que no resto do mundo é de 14%.

Diante disso, uma questão fundamental é colocada: Como tarifas corrigidas acima da inflação geram baixas rentabilidades?

Convém destacar que a legislação que regula o setor elétrico consagra o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e o protege claramente, para garantia do investidor, contra os efeitos inflacionários. À luz de custos adicionais exógenos à gestão (e em determinados casos até mesmo a ela inerentes), após a apresentação das propostas tarifárias, o concessionário tem total amparo legal e contratual, parecendo até que o “desequilíbrio” do contrato só aparece em perdas para as distribuidoras, cabendo, desde já, a preocupação de quando e como a

Aneel definirá e avaliará os contratos “desequilibrados” para mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>. Via URL

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/english/priv.htm>> Via URL

_____. O apoio do BNDES ao setor elétrico. *Informe Infra-Estrutura BNDES*. Rio de Janeiro, n.57. Ago. 2001.

GOVERNO já prepara novo socorro para as elétricas. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 09 set. 2002.

GREGÓRIO, T. A. *O custo de uma concessão e a privatização no setor elétrico brasileiro*. 2000 Dissertação (Mestrado em Economia) - UFSC.

ILUMINA. Disponível em: <<http://www.ilumina.org.br>>. Via URL

LEAL, C. F. C., “Ágios, envelopes e surpresas: uma visão geral da privatização das distribuidoras estaduais de energia elétrica”, *Revista do BNDES*, v. 5, n.10, p. 93-118, 1998.

MACIEL, C. S.; VILLELA, A. *A regulação do setor de infra-estrutura econômica: uma comparação internacional*. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 684).

NASSIF, L. Desacertos do modelo elétrico.: *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 19 abr. 2002.

OLIVEIRA, C. A. N. V., “O surgimento das estruturas híbridas de governança na indústria de energia elétrica no Brasil: a abordagem institucional da economia dos custos de transação”. 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) - UFSC.

PIRES, J. C. L. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafio. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, dez. 2001.

_____. O processo de reformas do setor elétrico brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, dez. 1999.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ROSA, L. P. (Coord). *Diretrizes e linhas de ações para o setor elétrico brasileiro*. 2002. Projeto de Governo do PT..

ROSA, L.; TOLMASQUIM, M.; PIRES, A. *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1998.

SEM racionamento, elétricas dão prejuízos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo. 02 set. 2002

TARIFA social provoca choques em distribuidoras. *Gazeta Mercantil*, São Paulo. 04 set. 2002.

Participação nos lucros ou resultados (PLR) nas empresas petroquímicas da Bahia

Ranieri Muricy Barreto*
Antônio de Pádua Neto**

Resumo

Este artigo trata da distribuição de PLR no segmento mais dinâmico da indústria de transformação baiana, o petroquímico. A partir de 1994, com a difusão da PLR, tem-se observado uma redução do salário real que, teoricamente, seria compensada por esta forma de remuneração variável. Uma análise mais aprofundada mostra que a distribuição da PLR, na verdade, tem causado distorções na estrutura salarial, já que a maioria dos acordos assinados tem implicado em uma situação em que a maior parte do montante destinado à PLR é apropriada por aqueles trabalhadores situados em extrato salarial superior. Uma outra observação, identificada como primeiro movimento do Efeito Mateus, mostra também que a maior apropriação do excedente se destina aos acionistas. Os dados mostram, no período de 1999 a 2001, a redução acelerada da relação PLR/Lucro Líquido, e um aumento demasiado da relação Dividendos/Lucro Líquido.

Palavras-chave: Efeito Mateus, Participação nos Lucros ou Resultados, produtividade, salário, segmento petroquímico.

Abstract

This article discusses Profit or Gain Sharing (PGS) in the most dynamic cluster of industrial transformation in Bahia: the petrochemical one. Since 1994, with the diffusion of PGS, a reduction of the real wage has been observed. In theory, it would be compensated by a form of variable remuneration. An in-depth analysis shows that the distribution of PGS is actually causing distortions in the salary structure, since the situations of most of the signed agreements imply that a major part of the amount dedicated to PGS is appropriated by the workers who earn higher salaries. Another observation, identified as a first movement of the Matthew Effect, shows that the largest appropriation of the surplus is aimed at the shareholders. During the 1999 to 2001 period, the data show an accelerated reduction of the PGS/Net Profit indicator and a higher increase of the indicator Dividend/Net Profit.

Key words: Matthew Effect, Profit or Gain Sharing, productivity, wage, petrochemical cluster.

O SETOR PETROQUÍMICO

O Complexo Industrial Químico engloba diversificados segmentos, capazes de ocasionar reflexos nos setores a montante (petróleo, nafta, por exemplo) e a jusante (Indústria de Transformação, Construção Civil, etc.). A Indústria Petrolífera fornece

matéria-prima para as Centrais Petroquímicas que produzem produtos petroquímicos básicos ou de primeira geração que, por sua vez, são utilizados na fabricação de produtos petroquímicos intermediários (segunda geração). Posteriormente, esses produtos são utilizados como matéria-prima para a produção de petroquímicos finas (terceira geração).

A produção de petroquímicos finais pode ser subdividida em cinco segmentos básicos, conforme o tipo de produto e o mercado atendido: fertilizantes, plásticos, resinas, fibras, elastômeros e detergentes.

* Técnico responsável pela Subseção Dieese no Sindicato do Ramo Químico/Petroleiro da Bahia e professor universitário. ranieri@dieese.org.br.

** Estudante de Ciências Econômicas da UFBA e estagiário do Sindicato do Ramo Químico/Petroleiro da Bahia.

Além destes, existem outros segmentos como a química fina que não deve ser considerada como mais um segmento da Indústria Petroquímica pois utiliza matérias-primas de outras origens e apresenta muitas especificidades que a caracterizam como um outro tipo de indústria. Destaca-se que os produtos petroquímicos finais são, por sua vez, utilizados pela Indústria de Transformação na fabricação de bens de consumo finais tais como: detergentes, sapatos, pneus, embalagens plásticas, etc.

A Indústria Petroquímica se caracteriza por ser altamente concentrada e oligopolizada. Apresenta elevada composição orgânica de capital e, por isso mesmo, sua capacidade de gerar emprego é extremamente reduzida, contudo demanda trabalho altamente especializado. A partir da década de 80, o setor petroquímico mundial vem experimentando uma série de fusões e aquisições no âmbito da própria reestruturação patrimonial e produtiva ora em curso. No Brasil, as empresas vêm tentando acompanhar as transformações que ocorreram no mercado internacional, particularmente a partir da década de 90 quando se deu a abertura econômica e as privatizações através do Plano Nacional de Desestatização (PND) ainda no Governo Collor. Tal movimento provocou alteração nas composições acionárias das empresas ampliando a concentração do capital nacional no setor. Esse quadro resultou em uma redução do número de empresas e uma brutal expansão da produtividade com redução significativa do contingente de trabalhadores empregados.

Depois de viver quase uma década em crise, devido a abertura de mercado da Era Collor, o Pólo Petroquímico de Camaçari dá a volta por cima e inicia novo ciclo de desenvolvimento. Ao que tudo indica, a criação do parque automotivo e a criação da Braskem dará impulso aos negócios. Com 20 anos de existência, é considerado o maior complexo industrial interligado da América Latina. Suas 50 indústrias são responsáveis por 12% do PIB baiano e nada menos que 90% da arrecadação do município onde funciona.

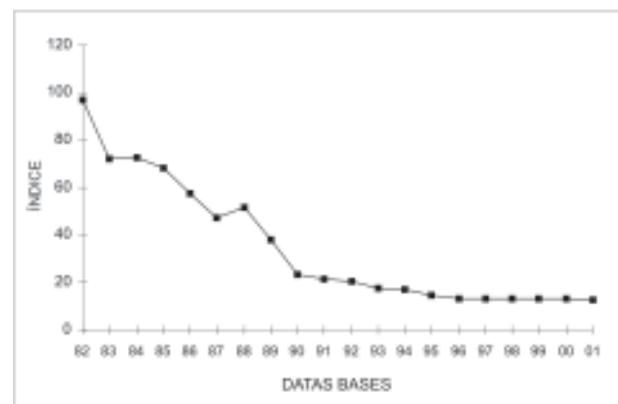
Com capacidade instalada para produzir algo em torno de 8 milhões de toneladas/ano, o correspondente a 55% da produção brasileira de químicos e petroquímicos, gera uma receita em torno de

US\$ 5 bilhões ao ano. Em outro nível de agregação, a indústria química é responsável por cerca de 3% do PIB brasileiro. Ressalte-se que é o maior setor industrial cuja maioria do controle está em mãos do capital privado nacional. Dados da Abiquim mostram que as empresas do setor químico, em conjunto, geram um valor agregado anual em torno de US\$ 10 bilhões. Dentro desse setor, a indústria petroquímica responde por dois terços do total do seu faturamento, traduzindo-se no maior segmento do setor químico.

PRODUTIVIDADE E SALÁRIOS

Contudo, esses números não são suficientes para oferecer uma situação de conforto para as empresas que, pós-abertura do mercado interno, têm buscado elevar seu nível competitivo como forma de resistir a um ambiente internacional onde a competição é bastante acirrada. Decorre disso um severo ajuste estrutural, leia-se reduzir custos no geral e, particularmente, aquele relativo à força de trabalho. O impacto deste ajuste recai fortemente sobre o emprego e os salários. Observa-se que as empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari apresentam, no final da década de 90, somente 25% do efetivo que apresentava em meados da década de 80 e os salários reais, nesse mesmo período, sofreram uma queda vertiginosa, como mostra a Figura 1.

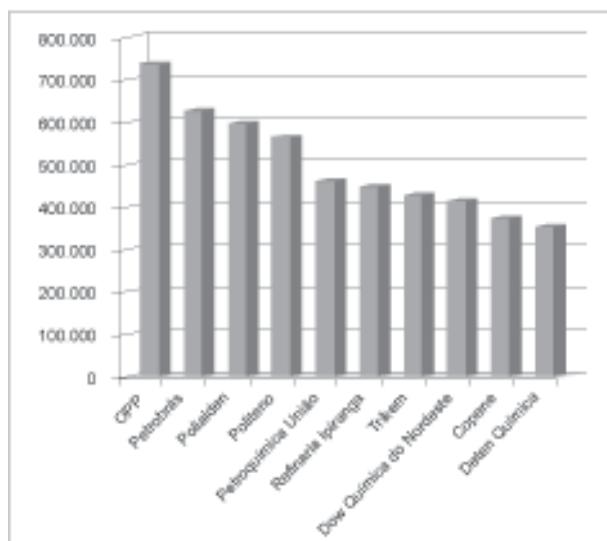
Figura 1
Evolução do salário real dos trabalhadores petroquímicos de Camaçari Set/1982 a Set/2001



Fonte: Subseção DIEESE - Sindicato dos Trabalhadores do Ramo/Químico Petrolífero da Bahia

O aumento de produtividade observado tem resultado em precarização do emprego, ampliação do valor de uso da força de trabalho, através do aumento do ritmo e da intensidade de utilização da mesma e pelo desemprego setorial, já que a reestruturação patrimonial e gerencial não foi suficiente para garantir maior conforto frente a concorrência internacional. Numa acepção marxista, os efeitos pensados para recuperar as margens de lucro e fugir da grande amarra que é a tendência decrescente da taxa de lucro, reflete uma contradição própria e permanente do sistema capitalista, a exemplo do aumento da composição orgânica do capital, cujo aumento implica em redução da taxa de lucro¹, resta ao grande capital a ampliação da taxa de mais-valia, via aumento da intensidade do trabalho, já que o segmento em foco é supra-intensivo em capital. Isto está refletido na figura 2 que mostra a riqueza criada por empregado nas empresas² petroquímicas no ano de 2001.

Figura 2
Riqueza Criada por Empregado (em US\$ - 2001)
Empresas Químicas e Petroquímicas



Fonte: Exame Melhores e Maiores, julho/2001
Elaboração: Subseção DIEESE - ST Ramo Químico/Petroléiro da Bahia

Os números são impressionantes! Cada trabalhador desse complexo industrial gera uma riqueza no valor de US\$ 193.342. Essa é a segunda maior

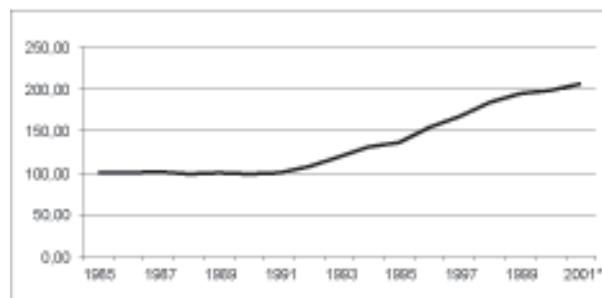
¹ A taxa de lucro pode ser definida como a relação entre a taxa de mais-valia e a soma da composição orgânica do capital mais um.

² Com a venda do controle da Norquisa ao Grupo Odebretch-Mariani em 25 de julho de 2001, a Copene passou a integrar a Braskem, novo nome do complexo formado por mais quatro empresas petroquímicas (Polialden, Nitrocarbony, Trikem e OPP Química), fruto dessa reestruturação patrimonial.

riqueza criada por trabalhador entre os principais setores da economia brasileira neste ano. Os trabalhadores de grandes empresas como OPP, Polialden, Politero, Trikem, Copene, Dow e Deten são responsáveis por cifras fantásticas, valores acima dos US\$ 300.000 por trabalhador. Ora, são os trabalhadores, unidos no processo de produção, que geram a riqueza social, riqueza essa responsável pela manutenção e desenvolvimento de toda a sociedade. Por que essa fantástica capacidade de geração de riqueza pelo trabalho não se transforma em maiores salários para aqueles que são os sujeitos de todo esse processo: os próprios trabalhadores?

Apesar da retórica empresarial, afirmando que os negócios vão de mal a pior, as empresas petroquímicas continuam firmes no caminho da elevação sistemática dos seus lucros e da sua produtividade. Os anos do Plano Real, período de perdas reais significativas dos salários da classe trabalhadora brasileira, são particularmente importantes para a produtividade do setor químico brasileiro, pois é entre 1993 e 1994 que acelera-se sobremaneira o crescimento da produtividade do trabalho no setor (Figura 3). Além disso, os lucros líquidos das empresas petroquímicas avolumam-se ano a ano. No biênio 2000-2001, as empresas obtiveram bons resultados, alcançando lucros líquidos significativos por dois anos consecutivos. Vale lembrar também que boa parte dessas empresas obteve lucros maiores do que os lucros obtidos no ano anterior.

Figura 3
Evolução da Produtividade do Trabalho
na Indústria Química Brasileira
1985-2001



Fonte: IBGE - Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física
Elaboração: IBQP-PR
Modificado por: Subseção DIEESE - ST Ramo Químico/Petroléiro da Bahia
Nota: Índice de base fixa mensal com ajuste sazonal (Base: média de 1991=100)
* Até Abril de 2001

É nesse cenário que surgem os programas de PLR (Participação nos Lucros ou Resultados) como um fator a mais para tentar contrabalançar a queda tendencial da taxa de lucro, já que mesmo os programas de distribuição de lucros impõem algum controle sobre a força de trabalho.

Isso pode ser medido pelo aumento do número de abonos salariais concedidos pós 1994, ao invés de aumentos reais de salário. Dessa forma, ampliou-se a parte variável dos salários, ou seja, esse processo levou a uma progressiva transformação de parte do salário em remuneração variável.

A PLR também tem sido instrumento de pressão para que amplie a produtividade do trabalhador, resultando em maior controle do próprio trabalhador que se vê preso ao cumprimento de metas muitas vezes inatingíveis. A cada ano, os aumentos de salários são transformados em PLR, sem efeito cumulativo. Os ganhos de produtividade não são incorporados integral e definitivamente aos salários, mas apenas parcialmente, em forma de abonos momentâneos. Nesse modelo, os salários passam a variar conforme a conjuntura. As empresas, ao contrário, é que têm absorvido esses ganhos de produtividade de forma duradoura e definitiva, basta ver os respectivos balanços recentemente divulgados.

Além disso, permite que sobre a parte variável não recaiam os encargos sociais, possibilitando, portanto, que as empresas reduzam suas contribuições, mesmo que a massa de salários paga aos trabalhadores não tenha reduzido. Isto tem sido benéfico para as empresas (isenção de imposto de renda e de encargos sociais) mas tem um pesado ônus para os fundos públicos e para a classe trabalhadora.

Enfim, a PLR tem contribuído sobremaneira para a redução dos custos das empresas e ainda tem acentuado o distanciamento dos sindicatos e dos trabalhadores das questões relativas à atividade econômica das empresas. Ao invés de favorecer a democratização das relações e dos locais de trabalho, a PLR mantém intocada a relação autoritária e despótica que historicamente caracteriza as relações de trabalho no Brasil.

A PLR NO BRASIL

A participação nos lucros ou resultados (PLR) vem ganhando importância como uma forma de se

remunerar os trabalhadores nos mais variados setores da economia, da indústria aos serviços. No Brasil, a sua difusão é relativamente recente, sendo regulamentada a partir da implantação do Plano Real, em meados de 1994. Procuraremos traçar um breve panorama da PLR no Brasil, mas não sem antes tocarmos em alguns pontos importantes: o que se entende por PLR, quais as suas características gerais e quais os interesses dos agentes econômicos que podem explicar a sua difusão.

Entende-se por PLR uma forma não-fixa de remuneração dos trabalhadores que está diretamente relacionada ao desempenho da empresa. É importante frisar essas duas características da PLR – flexibilidade e relação com resultados – para que ela não seja confundida com aumentos reais de salário (através da incorporação de ganhos de produtividade aos salários) e nem com a concessão de abonos que independem do atingimento de metas previamente estabelecidas.

O desempenho da empresa pode ser medido por uma extensa variedade de indicadores, que, em geral, estão relacionados com a lucratividade (rentabilidade) da empresa em determinado período ou com a obtenção de resultados físico-operacionais (relativos ao processo de produção e de trabalho). A lucratividade pode ser medida, por exemplo, através da variação, em um certo período, de uma categoria contábil que represente o lucro (podendo ser o lucro líquido do exercício, o lucro operacional ou o lucro bruto). Os resultados físico-operacionais podem ser medidos através de indicadores comportamentais (que medem a assiduidade dos trabalhadores ou o número de acidentes), indicadores de produção e vendas (que medem o volume de vendas ou de produção) e os indicadores de qualidade (que medem reduções de refugos, retrabalhos, erros administrativos, entre outros).

Uma vez definidos quais os indicadores que medirão a obtenção de lucro e resultados, precisa-se definir como e quando será distribuída a PLR entre os trabalhadores. O período de distribuição, ou seja, em quantas parcelas será paga a PLR é geralmente regulado por legislação, sendo esse o caso brasileiro; o que não dá grande margem de manobra às partes. Já a forma de distribuição depende dos acertos entre patrões e trabalhadores. A

PLR pode ser distribuída de três formas: linear, proporcional ao salário e mista. A distribuição linear resume-se na divisão do montante provisionado pelo número de trabalhadores, ou seja, é uma distribuição *per capita*, onde todos recebem o mesmo volume de recursos independentemente da função que desempenhem no interior da empresa. A distribuição proporcional ao salário implica na distribuição de valores múltiplos do salário de cada trabalhador, ou seja, se, alcançadas as metas, a empresa terá que distribuir, por exemplo, dois salários brutos a título de PLR para cada trabalhador. Com isso, aqueles que recebem os maiores salários abocanharão os maiores valores nominais, a maior parcela do “bolo”. A distribuição mista, como o nome já diz, baseia-se numa combinação das duas formas anteriores, definindo-se uma parte igual para todos os trabalhadores e outra proporcional ao salário (o peso que cada uma dessas parcelas terá na fórmula de distribuição dependerá, também, da negociação entre trabalhadores e patrões).

Até aqui, pressupomos que as especificidades dos programas de PLR, tais como suas metas e sua forma de distribuição, são alvo de negociação entre patrões e trabalhadores. Entretanto, isso não é uma condição necessária para que o programa exista, muito embora a atual legislação brasileira defina a PLR como objeto de negociação entre as partes. As empresas podem disfarçar abonos sob o título de PLR, simplesmente não definindo metas e prazos para distribuição, por exemplo. Apesar da possibilidade de não-negociação ser real, ao longo dos últimos anos tem crescido o número de acordos coletivos de PLR assinados no Brasil (apesar de sucessivas conjunturas desfavoráveis), o que dá uma idéia da relativa difusão da PLR. Essa difusão da PLR, associada à institucionalização (com edição de medidas provisórias e de lei complementar), só ocorre porque a remuneração flexível atende, aparentemente, aos interesses, em graus diferenciados, de patrões, trabalhadores e governo.

As empresas podem disfarçar abonos sob o título de PLR, simplesmente não definindo metas e prazos para distribuição, por exemplo. Apesar da possibilidade de não-negociação ser real, ao longo dos últimos anos tem crescido o número de acordos coletivos de PLR assinados no Brasil

Interesses na difusão da PLR e evolução da legislação

O direito dos trabalhadores brasileiros à participação nos lucros ou resultados não é algo tão recente. A Constituição Federal de 1946 já previa essa modalidade de remuneração do trabalho. A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 7º, inciso XI, também estabeleceu esse direito. Entretanto, a PLR nunca foi regulamentada por uma lei complementar, o que garantiria a sua aplicabilidade prática. Somente em dezembro de 1994, o governo federal, através da Medida Provisória Nº 794, passou a regulamentar a aplicação da PLR. Essa medida foi reeditada por seis anos, sofrendo algumas alterações como, por exemplo, a retirada da obrigatoriedade da participação dos sindicatos laborais no processo de negociação (o que foi revertido em uma outra reedição, mediante pressão dos trabalhadores e das suas entidades representativas). Finalmente, em 19 dezembro de 2000, foi promulgada a Lei Nº 10.101, que dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas.

A regulamentação da PLR, mesmo que através de medida provisória, estava diretamente relacionada ao contexto histórico do período. Em outras palavras, a institucionalização da PLR em um período imediatamente pós-Real estava perfeitamente de acordo com a política salarial e, de uma maneira mais geral, com a orientação macroeconômica do governo. O Plano Real, sendo concebido para combater a inflação, centrou seus ataques na elevada indexação dos preços no sistema econômico. Ora, os salários eram (e ainda são) preços cuja variação afeta toda a economia, logo deveriam também ser desindexados, evitando-se a reposição das perdas salariais da classe trabalhadora. Nesse contexto, algumas análises afirmam que a PLR seria uma forma de garantir a elevação da remuneração dos trabalhadores sem pressão sobre os custos das empresas, uma vez que a concessão do prêmio está atrelada ao alcance de resultados econômico-financeiros ou físico-operacionais, sendo perfeita-

mente ajustável às variações do ciclo econômico (Gonçalves, 1996). Além disso, a PLR poderia ser uma estratégia eficiente de incentivar a elevação da produtividade do trabalho, garantindo o desenvolvimento da competitividade das empresas nacionais em um ambiente internacional marcado pelo acirramento da concorrência intercapitalista, garantindo melhores resultados nacionais no comércio internacional (Gonçalves, 1996). Como a implantação de programas de PLR necessita, a princípio, da negociação entre trabalhadores e patrões, o governo acredita ser essa uma forma de redução dos conflitos e melhoria das relações capital-trabalho.

Naquele cenário de mudanças econômicas, as empresas tinham um grande interesse na elevação sistemática da produtividade do trabalho, pois seria uma maneira de enfrentar a concorrência com as empresas estrangeiras que iniciavam o seu avanço sobre o mercado nacional em um período de abertura comercial. Caberia à PLR o papel de elevação sistemática da produtividade pois atrelava uma parcela da remuneração dos trabalhadores à melhoria do desempenho da empresa, estimulando-os a dar maiores contribuições para essa finalidade. Isto implicaria em economia com insumos, redução de perdas e diminuição do absenteísmo. Além disso, a partir da negociação da PLR, as empresas poderiam obter uma redução das pressões por aumentos reais de salário nos períodos de data-base.

Para os trabalhadores, a PLR poderia ser uma maneira de elevação do rendimento total em um período marcado por um enfraquecimento do movimento sindical, pela elevação das taxas de desemprego e por enormes dificuldades na reposição das perdas salariais dada a desindexação dos salários. Isto é, a PLR seria a válvula de escape para a melhoria da renda do trabalhador em uma conjuntura extremamente desfavorável. Em conjunturas mais favoráveis, a PLR poderia ser uma forma de maior intervenção e controle da classe trabalhadora sobre o processo produtivo, uma vez que a discussão das metas implica em um conhecimento aprofundado do conjunto das unidades e setores da empresa.

Mapeados os interesses na expansão da PLR, é preciso pontuar o fato de que, mesmo tendo sido

regulamentada, a legislação atual sobre a PLR é ainda muito vaga, reproduzindo a idéia em voga de que o Estado deve garantir a “livre negociação”, o “livre acerto” entre patrões e trabalhadores. A Lei 10.101 não estabelece prazos para a negociação, não define punições aos descumprimentos de acordos, não estabelece os procedimentos para montagem da comissão para negociação e não concebe indicadores que meçam produtividade e resultados. Todas essas questões serão objeto de negociação entre as partes (patrões e trabalhadores), sendo definidas no interior de cada empresa.

Procuraremos agora traçar algumas características da negociação e dos programas de PLR implantados no Brasil nos anos recentes. A fonte desses dados foi um estudo realizado pelo DIEESE, abrangendo 1.659 acordos coletivos assinados entre 1996 e 1999.

Breve panorama da PLR no Brasil

Entre 1996 e 1999, cresceu consideravelmente a forma desigual (não-linear) de distribuição da PLR (Tabela 1). Em 1999, praticamente a metade dos acordos coletivos de PLR adotava essa forma de distribuição. A distribuição igual ou linear, que era a forma mais difundida de distribuição em 1996 (sendo utilizada em 69,3% dos acordos), passou, em 1999, para o patamar de 32,6%. A distribuição mista nunca foi muito utilizada, sendo que apenas em 1997 ela atingiu um volume ligeiramente superior a 10% dos acordos.

Tabela 1
Acordos Coletivos de PLR
por Tipo de Distribuição
Brasil, 1996 a 1999 (em %)

Modalidade de PLR	1996	1997	1998	1999 ⁽¹⁾	Total
Desigual	18,5	33,7	34,4	49,8	31,9
Igual	69,3	52,0	51,4	32,6	53,9
Mista	9,2	10,6	5,2	4,2	8,0
Não Disponível	3,0	3,7	9,1	13,4	6,2
Total	100,0	100,0	100,1	100,0	100,0

Fonte e Elaboração: DIEESE
Nota: (1) Dados até setembro de 1999

Na Tabela 2, observamos que a porcentagem de acordos com distribuição desigual aumenta à medida que varia ascendentemente o tamanho da empresa em número de empregados. Ou seja, a

distribuição não-linear é muito mais utilizada nas grandes empresas do que em empresas de pequeno porte. Nas empresas com menos de 50 empregados, a distribuição linear apresenta um percentual de 75,7%, enquanto que nas empresas com mais de 500 empregados esse percentual é de 39,8%. Tal quadro pode ser explicado porque a distribuição linear é muito mais simples e causa menos distorções entre os rendimentos dos trabalhadores, sendo, por isso, utilizada mais freqüentemente em empresas com pequeno número de funcionários, onde não é tão complexa a divisão do trabalho.

Tabela 2

Acordos Coletivos de PLR - Tipo de Distribuição por Tamanho de Empresa
Brasil, 1996 a 1999⁽¹⁾ (em %)

Modalidade de PLR	Tamanho da Empresa			
	Até 50 Trabalhadores	De 51 a 200 Trabalhadores	De 201 a 500 Trabalhadores	Mais de 500 Trabalhadores
Desigual	18,8	19,8	21,7	39,5
Igual	75,7	69,0	61,1	39,8
Mista	3,0	6,4	11,1	15,1
Não Disponível	2,5	4,7	6,1	5,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte e Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Dados até setembro de 1999

Já falamos sobre a importância das metas de PLR na redução de custos e elevação da produtividade. E a classe empresarial parece estar real-

mente atenta a essa capacidade que os programas de PLR podem ter para gerir a elevação da produtividade e da melhoria dos processos de produção. Na Tabela 3, verificamos o elevado crescimento dos acordos de PLR com metas. Em 1996, do total de acordos assinados, 54,3% possuíam metas; já em 1999, essa porcentagem saltou para 84,1%.

Assim como existe uma relação entre grandes empresas e distribuição proporcional, encontramos, na Tabela 4, uma relação entre existência de metas e tamanho da empresa. Em 79,6% dos acordos assinados em empresas com mais de 500 empregados existem metas, mas essa porcentagem cai para 49% quando falamos de empresas com menos de 50 empregados. Ora, se a utilidade dessas metas é melhorar o controle do processo produtivo com vistas à elevação da produtividade, é nas grandes empresas, onde é maior a complexidade do ambiente de produção, que se faz mais necessária a adoção das metas em programas de PLR. As grandes empresas, dado o elevado volume de capital e o elevado número de trabalhadores mobilizados no processo produtivo, são as maiores demandantes de formas de gestão da força de trabalho que garantam a elevação da sua capacidade de geração de excedente.

Observamos, a partir da rápida análise das informações do DIEESE, que dois movimentos se apre-

sentam no processo de implementação de programas de PLR no Brasil: um maior número de acordos negociados com a inclusão de metas e um maior número de acordos cuja forma de distribuição é desigual (proporcional ao salário). A nossa análise, a partir daqui, recairá sobre o segundo fenômeno, incremento da distribuição desigual, e seus impactos sobre a apropriação da riqueza entre capital e trabalho.

Tabela 3

Acordos Coletivos de PLR por Existência ou Não de Metas
Brasil, 1996 a 1999

(em %)

Existência de Metas	1996		1997		1998		1999 ⁽¹⁾		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Sim	253	54,3	407	74,5	319	78,2	201	84,1	1.180	71,1
Não	213	45,7	139	25,5	89	21,8	38	15,9	479	28,9
Total	466	100,0	546	100,0	408	100,0	239	100,0	1.659	100,0

Fonte e Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Dados até setembro de 1999

Tabela 4

Acordos Coletivos de PLR com ou sem Metas por Tamanho de Empresa
Brasil, 1996 a 1999⁽¹⁾

(em %)

Modalidade de PLR	Tamanho da Empresa			
	Até 50 Trabalhadores	De 51 a 200 Trabalhadores	De 201 a 500 Trabalhadores	Mais de 500 Trabalhadores
Sim	51,0	35,0	15,7	20,4
Não	49,0	64,4	84,3	79,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte e Elaboração: DIEESE

Nota: (1) Dados até setembro de 1999

O EFEITO MATEUS E A PLR

A análise de diversos acordos de PLR das empresas do Pólo Petroquímico de Camaçari demonstra claramente a opção pela forma de distribuição proporcional em detrimento da forma linear de distribuição, que poderia se traduzir em uma melhor maneira de se distribuir a riqueza criada. Isto porque, tratando-se de um processo social de produção, o resultado final do processo de valorização do valor está atrelado ao movimento de cooperação presente no próprio programa de PLR, significando dizer que o resultado econômico auferido só foi possível pelo esforço coletivo de todos os trabalhadores. Considerando que este setor dinâmico da economia baiana emprega majoritariamente mão-de-obra qualificada, e cuja estrutura salarial já leva em consideração tudo aquilo que foi gasto na formação dessa força de trabalho, a conclusão lógica a que se chega é que a distribuição deveria ser de forma linear, independentemente da faixa salarial do empregado.

Considerando-se que a estrutura salarial das empresas possui grandes distorções, com drásticas distâncias entre os maiores e menores salários, a distribuição de forma linear atenuaria tal discrepância. Mantida a preferência dos atores que participam dos programas de PLR pela forma proporcional, esta opção fortalece o Efeito Mateus³, já

³ Porque àquele que tem, se dará, se terá em abundância; mas àquele que não tem, até aquilo que tem lhe será tirado (Mateus 13:12)

que a maior parte da quantia destinada como PLR se dirige para aqueles que possuem os maiores salários. Desta forma, as empresas coesionam os trabalhadores ligados às chefias e às supervisões, mantendo-os presos à sua lógica e, por se tratar de um modelo complementar de remuneração ainda amortece os ânimos dos trabalhadores mais ligados “ao chão de fábrica”.

Os dados mostram um avanço espetacular da relação Lucro Líquido/Trabalhador que é uma aproximação da variação da produtividade e deve ser levada em conta quando da discussão da PLR. No período considerado, o crescimento da produtividade atinge percentuais generosos na maioria das empresas, como é o caso da Deten (297%) e da Politen (92%). Para onde estará indo essa produtividade? Com certeza, ela não tem sido incorporada aos salários, uma vez que os mesmos apresentam, ao longo da década de 90, uma acentuada queda em termos reais (ver figura 1, exposta no início do texto). Também é fato visível que, enquanto os empresários se apropriam da maior parte da riqueza criada pelos trabalhadores, estes ficam mais pobres já que sua participação na riqueza social, criada por eles mesmos, diminui a cada ano. Ou seja, a PLR, que foi concebida para remunerar os trabalhadores pelos ganhos de produtividade, nem isso tem conseguido.

As Tabelas 5 e 6 mostram que, enquanto o lucro líquido apresenta crescimentos estratosféricos (no caso da Deten, ultrapassando os 300%), o volume pago de PLR como proporção do lucro líquido re-

Tabela 5
Lucro Líquido por Trabalhador – 1999-2001

	Deten			Politen			Copene		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Número de Trabalhadores	242	240	247	264	246	233	1.101	1.158	1.169
Lucro Líquido (R\$ mil)	15.448	29.629	62.639	27.829	68.699	47.239	165.876	227.627	(28.237)
Lucro Líquido/Trabalhador (R\$)	63.835	123.454	253.599	105.413	279.264	202.742	150.659	196.569	–

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários

Elaboração: Subseção DIEESE - Sindicato dos Trabalhadores do Ramo Químico/Petroleiro da Bahia

Tabela 6
PLR X Lucro Líquido X Dividendos – 1999-2001

	Deten			Politen			Copene		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001
PLR (R\$ mil)	3.459	2.345	3.270	2.929	3.486	3.571	7.184	9.193	1.578
Dividendos (R\$ mil)	9.212	25.000	46.979	38.437	50.661	41.526	91.232	212.231	85.210
PLR/Trabalhador (R\$)	14.293	9.771	13.239	11.095	14.171	15.326	6.525	7.939	1.350
PLR/Dividendos (%)	37,55	9,38	6,96	7,62	6,88	8,60	7,87	4,33	1,85
Dividendos/Lucro Líquido (%)	59,63	84,38	75,00	138,12	73,74	87,91	55,00	93,24	–
PLR/Lucro Líquido (%)	22,39	7,91	5,22	10,52	5,07	7,56	4,33	4,04	–

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários

Elaboração: Subseção DIEESE - Sindicato dos Trabalhadores do Ramo Químico/Petroleiro da Bahia

duz-se a cada ano. Em 1999, a Deten distribuiu, a título de PLR, 22,39% do lucro líquido, distribuindo em 2001 apenas 5,22% do lucro líquido. Com a Politen esta realidade se repete, a proporção PLR/Lucro Líquido sai de 10,52% para 7,56% no período analisado. No caso da Copene, o mesmo efeito ocorre de 1999 para 2000. Contudo, em 2001, por motivos conjunturais, a empresa apresentou prejuízo, o que não impediu a distribuição de PLR haja vista que o programa dessa empresa incorpora a obtenção de resultados, que foram conseguidos face o atingimento das metas pré-estabelecidas no acordo.

É preciso lembrar que os programas de PLR são concebidos como forma de atenuar os conflitos de classes, já que os trabalhadores são incitados a “vestirem a camisa” de modo a elevar a produtividade do trabalho que, diga-se de passagem, não é incorporada ao salário. O pagamento de PLR, mesmo não incorporando a produtividade aos salários, pode ser importante para melhorar a distribuição de renda dentro da classe trabalhadora e dentro da sociedade brasileira. Porém, os números mostram que os montantes provisionados não refletem os ganhos auferidos pelas empresas e muito menos os aumentos da produtividade do trabalho. Nesse ritmo, a lógica empresarial está comprovando, na prática, o que Marx percebera como tendência: os trabalhadores de amanhã serão mais pobres que os de hoje.

A análise da distribuição do lucro, entre trabalhadores e acionistas e entre trabalhadores com maiores salários e aqueles cujos salários situam-se no extrato inferior explicita um fenômeno chamado “Efeito Mateus”. Este termo foi cunhado pelo sociólogo norte-americano Robert Merton, em um artigo publicado em 1968⁴. O título dado a esse fenômeno deriva da passagem bíblica contida no Evangelho de São Mateus, capítulo 13, versículo 12. No artigo referido, Merton afirma que o sistema de recompensas entre os cientistas é responsável pela existência de um Efeito Mateus, pois os cientistas de renome (em geral, laureados com o Prêmio Nobel) quando se associam com outros cientistas (em pesquisas ou artigos conjuntos) terminam por ganhar crédito e reconhecimento mais do que proporcionalmente ao trabalho desempenhado. Ou

⁴ Robert K. Merton, *The Matthew Effect in Science*, Science, Vol. 159 (January 1968), 56-63.

seja, aqueles que já são famosos conseguem ganhar ainda mais fama e reconhecimento.

A utilização do Efeito Mateus não ficou restrita ao artigo de Merton (o qual publicou, posteriormente, uma segunda versão sobre o mesmo tema). O economista Robert Jackman, valendo-se de modelos econométricos, procurou identificar a força com que esse efeito realmente ocorria na esfera do desenvolvimento econômico⁵. Na versão de Jackman, o Efeito Mateus identificaria um fenômeno de concentração de renda e de riqueza entre os países desenvolvidos (núcleo industrializado) e subdesenvolvidos. A descrição do efeito é, em si, muito simples de se entender: o desenvolvimento econômico, através do investimento estrangeiro, provocava o enriquecimento dos países mais ricos e o empobrecimento dos países pobres devido às volumosas remessas de lucro da periferia ao centro. Em síntese, o Efeito Mateus, identificado, se traduz em um forte instrumento capaz de externalizar a forma perversa de distribuição de renda implícita em diversas políticas.

Assim como o Efeito Mateus foi transferido de uma análise sociológica para uma análise sobre desenvolvimento econômico, acreditamos ser possível utilizar esse conceito para se entender a aceleração da desigualdade na distribuição da riqueza social entre as classes sociais; no caso específico, através da distribuição de lucros ou resultados. Entendemos que o Efeito Mateus, aplicado à distribuição de lucros, desdobra-se em dois movimentos. O primeiro ocorre entre a parcela do excedente (lucro) apropriada pelos trabalhadores (a título de PLR) e a apropriada pelos acionistas (dividendos), indicando não só uma apropriação desigual dessa riqueza⁶ como também uma aceleração dessa desigualdade.

O segundo movimento, cuja investigação se dará em momento posterior, se manifesta quando a distribuição da PLR é feita de forma proporcional ao salário. Ocorre entre a fração dos trabalhadores que auferem maiores salários e a fração que se situa no extrato salarial inferior. Numa distribuição proporcional, aqueles que possuem os maiores sa-

⁵ Robert W. Jackman, *Dependence on foreign investment and economic growth in the Third World*, World Politics, Vol. 34, 1982 (pgs. 175-196)

⁶ O que não é nenhuma novidade, haja vista que o salário pago aos trabalhadores não corresponde ao trabalho realizado ao longo da jornada de trabalho.

lários se apropriam da maior fatia do “bolo” pago a título de PLR. Nesse caso, o Efeito Mateus inerente à distribuição proporcional teria conseqüências desastrosas para a unidade da classe trabalhadora. Entretanto, os limites desse artigo permitem apenas explorar as conseqüências do primeiro movimento do Efeito Mateus, aquele referente à oposição entre trabalhadores e acionistas.

Efeito Mateus e a apropriação de riqueza entre trabalhadores e acionistas

O primeiro movimento do Efeito Mateus pode ser identificado diretamente através da relação PLR/Dividendos. Essa relação indica quanto a remuneração variável dos trabalhadores vale em termos de renda dos acionistas (dividendos). Ela pode ser medida indiretamente, através das relações PLR/Lucro Líquido e Dividendos/Lucro Líquido. Assim, poderia se observar o quanto cada categoria se apropria da parcela do lucro distribuído, quando for o caso, já que grande parte dos acordos assinados refere-se somente a resultados. Vale salientar que a soma da PLR e dos dividendos não equivale ao total do lucro, pois este é compreendido também por uma parcela que se materializa em investimentos na ampliação da capacidade produtiva da empresa.

Isto demonstra claramente que, mesmo resolvendo as discrepâncias na distribuição da PLR, este método está longe de se configurar com capacidade para imprimir uma relação em que o trabalhador se aproprie de todo o trabalho excedente. Claro que isto não impede a busca de esforços para se aprofundar as discussões no sentido de aproximar os interesses dos três atores participantes do processo, qual sejam: trabalhadores, empresários e governo. Isto passa, necessariamente, por um programa cujo resultado transfira para os trabalhadores o esforço despendido para se atingir as metas propostas, muitas vezes impostas unilateralmente, incorporando aos salários a elevada produtividade resultante do trabalho.

A comparação dos valores de PLR distribuído com os dividendos pagos mostra nitidamente o distanciamento que há entre a parcela do lucro apropriada pelos trabalhadores e pelos acionistas. A Tabela 6 mostra que o montante da PLR, em relação aos dividendos, tem se reduzindo ao longo dos

últimos três anos: em 1999, na Deten, a PLR equivale a 37,55% dos dividendos; em 2000 essa relação passou a ser de 9,38%, caindo, em 2001, para 6,96%. Na Copene, no mesmo período, a redução continua, passando de 7,62%, em 1999, para reduzidos 1,85%, em 2001. Na Políteno, a redução da relação PLR/Dividendos⁷ acontece nos dois primeiros anos e em 2001 há um aumento modesto dessa relação.

Maior gravidade mostra a relação percentual Dividendos/Lucro Líquido e PLR/Lucro Líquido. Os dados da Tabela 6 mostram que, enquanto a primeira relação aumenta, demonstrando que, a cada ano, os acionistas se apropriam de maior parte da riqueza criada, a segunda relação se reduz drasticamente. Na Deten, em 1999, a relação Dividendos/Lucro Líquido cresce de 59,63% para 75,00% em 2001, enquanto a relação PLR/Lucro Líquido cai de 22,39% para 5,22%. Nas demais empresas, tal discrepância é mantida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os programas de PLR, concebidos para distribuir lucros e resultados e, ainda, aperfeiçoar e tornar menos traumática a relação capital/trabalho, ao contrário, têm provocado uma situação de desconforto nas empresas. Isto porque a propaganda em torno dos mesmos induz os trabalhadores a observarem os números das empresas e o montante do “prêmio distribuído”. A construção de indicadores, relativamente simples, como os construídos neste artigo, desnuda um conflito muito grande que talvez não estivesse adormecido se os sindicatos não estivessem tão fragilizados e o desemprego tão elevado.

Da forma como os acordos estão sendo construídos, fica patente um grande despreparo, tanto dos trabalhadores quanto das empresas. Os primeiros, abatidos fortemente pela atual conjuntura econômica, se vêem impossibilitados de ampliar a luta por aumento de salário real e contentam-se em melhorar minimamente os acordos de PLR. Os últimos têm parte de seus interesses contemplados

⁷ Nas demais empresas que têm acordos assinados com o sindicato dos trabalhadores, a PLR, como proporção dos dividendos, apresenta grande redução no período considerado.

pois mantêm uma estrutura salarial perversa e completam as remunerações dos trabalhadores de forma não-fixa, ajustável à conjuntura econômica.

Por fim, a distribuição de lucros, nos moldes que tem sido feita, longe de garantir a “democratização” do capitalismo, tem sido responsável pela ascensão de um fenômeno chamado Efeito Mateus, o qual contribui para a aceleração da desigualdade na distribuição da renda e da riqueza entre as classes sociais. Esse Efeito Mateus embutido na distribuição da PLR tem um efeito desagregador do tecido social: realidade muito distante dos objetivos expressos na legislação brasileira e nos manuais de negociação de PLR. Identificado, torna-se um potente instrumento de melhoria dos programas, mas não resolve a contradição imanente do processo de valorização do valor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA. *A competitividade da indústria brasileira*. São Paulo: ABIQUIM, 1999.
- _____. *Relatório de acompanhamento conjuntural*. São Paulo: ABIQUIM, 2000.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Desempenho global do Complexo Químico no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES/Gerência Setorial do Complexo Químico, 1995. (Mimeo).
- DIEESE (São Paulo). *Um balanço na participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas 1996-1999*. São Paulo, 2000. (Pesquisa DIEESE, 16).
- FERRAZ, J.; D. KUPFER; L. HAGUENAUER. *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.
- GONÇALVES, Renato. Participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. (Texto para discussão; 42).
- JACKMAN, Robert. Dependence on foreign investment and economic growth in the Third World. *World Politics*, v. 34, p. 175-196, 1982.
- MARX, Karl. *O Capital: Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Livro I, vols. I e II. (Coleção Os Economistas).
- MERTON, Robert. The Matthew Effect in Science. *Science*, v. 159, p. 56-63, 1968.
- TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. *Atualidades e perspectivas da indústria petroquímica*. Salvador: SEI/SEPLANTEC, 1999.
- _____. MAGALHÃES, C. *Conceito de competitividade e sua relação com o crescimento da produtividade e a reestruturação produtiva na petroquímica brasileira*. ANPEC, 2000.
- TUMA, Fábila. *Participação nos lucros ou resultados: incentivo à eficiência ou substituição dos salários?* São Paulo: LTr., 1999.

A insustentável leveza da urbanização e do êxodo rural da Bahia¹

*José Ribeiro Soares Guimarães**

Resumo

O processo de delimitação das populações urbana e rural no Brasil é anacrônico e obsoleto. A vigente maneira de maneira de classificar, contar e divulgar as estatísticas demográficas engendra uma visão equivocada sobre a distribuição espacial da população brasileira, na qual figura um distorcido processo de superestimação do grau de urbanização vis a vis subestimação da população rural, com amplas repercussões negativas sobre o planejamento. Sem a mínima pretensão de esgotar o assunto, este texto procura evidenciar alguns elementos dessa problemática e a distorção estatística e analítica gerada sobre os dados demográficos do estado da Bahia referentes aos dois últimos levantamentos censitários realizados pelo IBGE.

Palavras-chaves: urbanização, êxodo rural, estatísticas demográficas, população, território.

Abstract

The process of delimitation of the urban and rural populations in Brazil is anachronic and obsolete. The adopted forms of classifying, counting and disseminating the demographic statistics engender a mistaken point of view in terms of the spatial distribution of the Brazilian population. There is a distorted process of overestimating the urbanization degree vis a vis the underestimation of the rural population, with major negative impacts on planning. Without the slightest pretension of discussing the matter in details, the text tries to show some elements of this set of problems posed by the line of actions and the statistic and analytical distortion of the demographic data in the State of Bahia that refer to the two last census surveys carried out by IBGE.

Key words: urbanization, rural exodus, demographic statistics, population, territory

“Sequer temos dados confiáveis. Falta informação básica para trabalhar. Dispomos de pedaços de estatísticas, deliberadamente politizadas, elaboradas de forma a tornar muito difícil o reconhecimento das situações. Conseqüentemente, conhecemos muito mal a dinâmica social em curso. Nosso vocabulário nem chega a dar conta dela”.

Milton Santos

¹ O autor agradece a valiosa colaboração dos técnicos da Base Operacional e do Centro de Documentação e Disseminação de Informações (CDDI) do Departamento Regional do IBGE da Bahia que se empenharam para compilar e fornecer as informações referentes às alterações ocorridas no perímetro urbano e à criação dos novos distritos nos municípios baianos.

* Pesquisador da Gerência de Estudos Sociais da SEI, mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE e professor da UNYAHNA. jo.ribeiro@uol.com.br

INTRODUÇÃO

Observa-se em todo o País a disseminação de análises demográficas que culminam numa visão de que o Brasil é um país altamente urbanizado – com cerca de 82,0% da população residindo em áreas urbanas, conforme o Censo Demográfico 2000 – cuja contrapartida é a continuidade do histórico “êxodo rural”. A problemática reside no fato de que tais análises não levam em consideração diversos problemas de ordem metodológica concernentes à maneira de classificar, contar e divulgar as estatísticas demográficas da população brasileira.

O problema assume uma dimensão ainda maior pelo fato de que raramente sua existência sequer é mencionada. Ademais, as análises e conclusões su-

perficiais (muitas vezes equivocadas) partem de um leque bastante amplo de atores sociais com grande poder de influência sobre a opinião pública, variando desde jornalistas pertencentes aos grandes veículos de comunicação do país até renomados profissionais da área acadêmica e governamental.

Tal problemática é bem destacada por Abramovay (2000), ao referir-se à inexorabilidade do esvaziamento do meio rural *vis a vis* o crescimento da população urbana propagada a cada publicação censitária:

“Esta constatação – lamentada como perda ou celebrada como sinal de progresso – é raramente contestada. E contrasta, no entanto, com sinais de vitalidade dificilmente compatíveis com o estado moribundo a que a opinião pública – leiga e especializada – habituou-se a encarar o destino das populações vivendo em áreas não densamente povoadas no Brasil”. (Abramovay, 2000:1)

Diante desse contexto, uma efetiva análise do conteúdo e tipologia dos diversos processos socio-demográficos em curso – em qualquer região ou subespaço do país – não pode prescindir da consideração de um conjunto importante de fatores intervenientes, sob pena de levar a um conjunto de inferências equivocadas que terminam por ofuscar e distorcer a magnitude e o real conteúdo de tais processos, principalmente no que concerne à questão do êxodo rural.

O objetivo desse artigo é pontuar algumas questões inerentes à problemática da forma oficial de delimitação das populações urbana e rural no Brasil, apontando algumas evidências desse processo nas estatísticas demográficas do estado da Bahia.

O PROCESSO DE DELIMITAÇÃO DO “URBANO” E DO “RURAL” NO BRASIL E SUA INFLUÊNCIA NAS ESTATÍSTICAS E ANÁLISES DEMOGRÁFICAS

A vigente definição de “cidade” é originária da década de 30. Foi o Decreto-Lei 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municí-

pais existentes, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Conforme chama a atenção Veiga et alii (2001, p.8), “da noite para o dia, ínfimos povoados, ou simples vilarejos, viraram cidades por norma que continua em vigor, apesar de todas as posteriores evoluções institucionais”.

O instrumento que define a área urbana do município é a *Lei de Perímetro Urbano*, de competência exclusiva municipal, servindo tanto para fins urbanísticos quanto tributários. Ademais, só podem ser loteadas parcelas de terra incluídas dentro dos seus limites. O perímetro urbano indica o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais. (IBGE, 2001:116).

Diante dessa exigência legal, o *Manual de Delimitação dos Setores de 2000*, do IBGE, é bastante claro ao definir os limites das áreas urbanas e rurais:

- A área urbana é definida como a “área interna ao perímetro urbano de uma cidade ou vila, definida por lei municipal.
- A área rural é definida, por diferença, como “área externa ao perímetro urbano”.

Desse modo, a separação entre as situações urbana e rural é definida por lei municipal em vigor na data de referência do Censo Demográfico. No caso de inexistência da lei, o próprio IBGE estabelece o perímetro urbano em comum acordo com a prefeitura. Com efeito, de acordo com o *Manual de Delimitação dos Setores de 2000*, “para as cidades ou vilas onde não existe a legislação que regula essas áreas, deve-se estabelecer um perímetro urbano para fins de coleta censitária do XI Recenseamento Geral, cujos limites devem ser aprovados pelo prefeito local” (IBGE, 1998:7).

Indubitavelmente, a expansão dos perímetros urbanos como um artifício para aumentar a arrecadação de IPTU proporciona distorção nas estatísticas populacionais e, conseqüentemente, nas análises demográficas. Entretanto, Veiga (2001) alerta para outra grave problemática:

A expansão dos perímetros urbanos como um artifício para aumentar a arrecadação de IPTU proporciona distorção nas estatísticas populacionais e, conseqüentemente, nas análises demográficas.

“Mas sua razão essencial é muito mais profunda, pois está na própria obrigatoriedade legal de que os habitantes de qualquer sede municipal e distrital sejam considerados urbanos. É isso que infla a taxa de urbanização, pois transforma em urbanos muitos dos que vivem em espaços de natureza pouco artificializada, só porque residem em alguma sede municipal ou distrital. O absurdo chega a tal ponto, que até populações indígenas ou guardas florestais de áreas de preservação são considerados urbanos. (Veiga, 2001:195 - Grifos nossos).

Segundo Abramovay (2000) a abordagem da *delimitação administrativa* utilizada no Brasil – e em apenas quatro outros países da América Latina¹ – apresenta as seguintes restrições:

- O rural é definido, ao menos em parte, ao arbítrio dos poderes públicos municipais, em que as consequências físicas da definição acabam sendo mais importantes que seus aspectos geográficos, sociais, econômicos ou culturais;
- Desde que haja extensão de serviços públicos a um certo aglomerado populacional, ele tenderá a ser definido como urbano; é assim que, no Brasil, as sedes de distritos com algumas centenas ou dezenas de casas são definidas como “urbanas”; e
- O rural tenderá a ser definido, em princípio, pela carência, o que não pode ser considerado um critério adequado sob qualquer ponto de vista.

As corriqueiras alterações na Lei do Perímetro Urbano não se constituem no único mecanismo administrativo que contribui para a distorção da distribuição das populações urbana e rural no território. O processo de criação de novos distritos, a partir de povoados, em função de atos da legislação municipal² também contribui para a vertente fictícia do “êxodo rural”.

A elevação de um povoado à categoria de distrito faz com que um expressivo contingente de moradores anteriormente recenseados como residentes nas áreas rurais passem a ser urbanizados, sem sequer terem saído de dentro de suas residências. Uma determinada unidade espacial que na época de um levantamento censitário era um povoado contribuía para a população rural do seu distrito/município de

origem. Já no levantamento censitário subsequente, ocasião em que foi elevado à categoria de distrito, um contingente da população anteriormente contabilizada como rural (já que se tratava de um povoado) passa a ser recenseada como urbana, por ocasião da criação da sede distrital ou vila – área considerada urbana por definição. Desse modo, a criação de distritos a partir de povoados contribui sobremaneira para superestimar a população urbana do município e subestimar a população rural.

Diante desse contexto, as análises demográficas acerca do aumento da taxa de urbanização *vis a vis* redução do contingente de população rural (em muitos casos, impropriamente intitulado de “êxodo rural”) não podem prescindir da fiel observância de possíveis alterações na Lei do Perímetro Urbano e demais mudanças administrativas que possam ter ocorrido durante o período intercensitário. Uma simples alteração na legislação municipal pode facilmente transformar significativos contingentes de população rural em urbana, sem que, efetivamente, grande parte dos habitantes tenha saído do campo para a cidade.

Além desta problemática inerente à “ficção estatística”, Veiga et alii (2001) também procuram enfatizar a questão da “ficção histórica”, a qual também permeia as análises acerca da dicotomia entre urbano e rural. Existe a crença de que o desenvolvimento das regiões rurais está diretamente atrelado ao desempenho da agricultura, sendo as mesmas quase que exclusivamente identificadas como espaços produtores de alimentos. No concernente a essa questão, os autores destacam que:

“No século 20, a proporção das atividades primárias nas economias mais desenvolvidas caiu de metade para um vigésimo. Enquanto isso, as terciárias subiram de um quarto para mais de três quintos e as secundárias deslizaram de pouco mais a pouco menos de um terço. Mas essas são as tendências históricas estruturais dos três setores em que se convencionou separar o sistema econômico e não suas manifestações espaciais. O fato das atividades primárias estarem forçosamente mais presentes nas zonas rurais não significa que os outros dois tipos sejam necessariamente mais recorrentes nas zonas urbanas (Veiga et alii, 2001: 10-11).

Conforme destaca Yarmuch (1997), a tendência do desenvolvimento rural na atualidade é considerar a noção de território do mundo rural não só a

¹ Equador, Guatemala, El Salvador e República Dominicana.

² Os distritos são unidades administrativas dos municípios e têm sua criação norteadas pelas Leis Orgânicas dos Municípios.

uma delimitação geográfica, se não a todo um tecido socioeconômico que abarca um conjunto de atividades muito diversas e que cumpre uma série de funções vitais para toda a sociedade.

Diante desse contexto, os equívocos de utilização dos termos rural e agrícola terminam obscurecendo o processo de elaboração de estratégias de desenvolvimento no país.

Graciano da Silva (2001, p.16) também enfatiza que “o rural é apenas um corte espacial, de natureza geográfica, que nada define em termos de atividades econômicas”. Sendo assim, nas áreas rurais podem ser realizadas tanto atividades agrícolas como não-agrícolas. Os resultados das pesquisas do projeto *Rurbano*³ vêm evidenciando a contração do número de pessoas ocupadas e dos rendimentos gerados nas atividades agrícolas nas áreas rurais *vis a vis* um crescimento dos mesmos nas atividades não-agrícolas.

AS DISCREPÂNCIAS NA BAHIA

Toda a discussão anterior seria irrelevante caso fosse ínfimo o número de pequenas cidades existentes na Bahia – cuja população é contabilizada como urbana – e se as alterações no perímetro urbano e o processo de criação de distritos atingissem um pequeno número de municípios. Entretanto, na Bahia, e em boa parte dos estados brasileiros, ocorre exatamente o contrário, e no caso de não se levar em conta a influência desses elementos sobre os dados demográficos corre-se um sério risco de enviesar as análises e gerar graves problemas no processo de planejamento, conforme será demonstrado a seguir.

Segundo as informações censitárias do IBGE, a população rural baiana reduziu de 4.851.221 habitantes em 1991 para 4.297.202 em 2000, representando uma diminuição de 554.019 pessoas ao longo da década de 90. Por outro lado, a população

urbana cresceu de 7.016.770 para 8.772.348 entre 1991 e 2000 e elevou o grau de urbanização estadual de 59,1% para 67,1% durante a década de 90. Considerando-se o contingente de 4.714.832 habitantes mensurado pela Contagem de População de 1996, a redução da população rural foi de 416.930 pessoas somente durante a segunda metade da década de 90.

As informações fornecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE permitem visualizar parte da distorção propiciada pelas alterações no perímetro urbano e/ou demais mudanças administrativas promovidas pelas Câmaras Municipais, a exemplo da criação de novos distritos. Essa possibilidade decorre do fato de que a PNAD só atualiza/altera a

delimitação das áreas urbanas e rurais após a realização de cada levantamento censitário. Considerando-se os anos de 1992 e 1999, ou seja, aqueles nos quais foi mantida a mesma delimitação geográfica durante a década de 90 – após o Censo de 1991 e antes do Censo 2000 – observa-se que o grau de urbanização do estado da Bahia passou de 59,6% em 1992 para 61,6% em 1999, redundando num crescimento de dois pontos percentuais. Por outro lado, já com base nos censos demográficos, o grau de urbanização passou de 59,1% em 1991 (valor bastante próximo ao da PNAD 1992) para 67,1% em 2000, perfazendo um crescimento de oito pontos percentuais.

Indubitavelmente, essa discrepância entre as taxas de urbanização provenientes das informações dos censos demográficos e aquelas oriundas da PNAD, guarda relação direta com as alterações ocorridas nas delimitações geográficas dos municípios baianos durante a década de 90 e já incorporadas pelo Censo 2000, conforme algumas evidências que serão discutidas a seguir.

Antes de analisarem-se os efeitos da legislação municipal sobre as estatísticas demográficas faz-se necessário traçar um breve panorama do perfil da rede de cidades da Bahia.

Qualquer profissional da área acadêmica ou governamental pertencente ao quadro técnico de al-

Os equívocos de utilização dos termos rural e agrícola terminam obscurecendo o processo de elaboração de estratégias de desenvolvimento no país

³ O projeto procura analisar as transformações mais recentes do meio rural brasileiro, composto por pesquisadores de 11 estados. Nas fases I e II do projeto as pesquisas tentaram esgotar as possibilidades de análise via dados secundários, e atualmente na fase III procura acrescentar uma série de estudos localizados com dados primários.

gum país do exterior e dedicado à investigação da distribuição espacial da população ficaria no mínimo estarrecido ao estudar a “rede de cidades” do estado da Bahia. Primeiramente descobriria que nesse estado, ao final do século XX, ou seja, no ano de 2000, existiam três “cidades” com menos de mil habitantes – Catolândia (848 pessoas), Santanópolis (936) e Muquém de São Francisco (997) – e com pouco mais de 200 domicílios em cada uma delas, nas quais todos os moradores são considerados urbanos, independentemente de quaisquer outras características e funcionalidades das localidades. Prosseguindo sua investigação, o técnico iria contabilizar que 165 das 415 “cidades” baianas, isto é, cerca de 40% do total, abrigavam menos de 5 mil habitantes e que 288 (69,4%) possuíam menos de 10 mil habitantes.

Ao contrário da aparente irrelevância, caso a população dessas “cidades” com população inferior a 10 mil habitantes não fossem contabilizadas como urbanas, o grau de urbanização do estado reduziria 10,3 pontos percentuais – passaria de 67,1% para 56,8%. Levando-se em conta a oportuna indagação de Veiga et alii (2001) “Será razoável que no início do século 21 se considere “cidade” um aglomerado de menos de 20 mil pessoas?” as mudanças seriam ainda mais contundentes; considerando-se como rurais a população das 362 “cidades” baianas com menos de 20 mil habitantes (87,2% do total) a proporção da população rural estadual subiria dos convencionais 32,9% para 51,4% e apresentaria, portanto, primazia em relação à população urbana.

Outro paradoxo que chama a atenção é que, a despeito de possuir 182 municípios (43,9% do total) predominantemente urbanos, ou seja, com grau de urbanização superior a 50% – sendo que em 125 desses a proporção de população urbana chegava a mais de 60,0% –, um contingente de 365 municípios (88,0%) apresentava densidade demográfica inferior a 80 hab/km².⁴ Cabe ainda ressaltar que em 329 municípios (79,2%) a densidade era inferior a 50 hab/km². Diante desse paradoxo – estabelecido pelo fato de que a população é conside-

rada urbana exclusivamente por residir nas sedes municipais e distritais – é comum no estado a existência de municípios com ínfima população e densidade demográfica, mas com elevados graus de urbanização, conforme Tabela 1.

Tabela 1
Pequenos Municípios com Altas Taxas de Urbanização Bahia, 2000

Municípios	Densidade (hab/km ²)	População em 2000			Grau de Urbanização
		Total	Urbana	Na Sede	
Firmino Alves	32,4	5.170	3.806	2.466	73,6
Rodelas	2,4	6.260	4.786	4.786	76,5
Itagimirim	9,4	7.728	5.941	5.941	76,9
Itaju do Colônia	7,0	8.580	6.441	4.220	75,1
Teodoro Sampaio	38,7	8.884	6.227	4.178	74,6
Itapebi	11,4	11.126	8.542	7.935	76,8
Itarantim	8,9	16.923	12.960	12.359	76,6
Sobradinho	16,0	21.325	19.610	19.610	92,0

Fonte: IBGE - Censo Demográfico Modelo baseado em Veiga (2001)

Veiga *et. al* (2001) destacam que o parâmetro estabelecido pela OCDE para que uma localidade seja considerada urbana é de 150 hab/km². Com base nesse critério – em que pese as significativas diferenças entre as realidades dos países da OCDE e a da Bahia – apenas 20 dos 415 municípios baianos seriam considerados urbanos.

As sedes distritais ou vilas refletem a mesma situação esdrúxula. Um contingente de 219 vilas abrigava menos de mil habitantes. A vila de Capão, no município de Laje – com seus dois domicílios – foi classificada como pertencente à área urbana municipal e seus dez habitantes foram considerados urbanos pela obsoleta norma vigente.

Direcionando-se a análise para o âmbito das distorções propiciadas pelas delimitações territoriais provenientes de alterações na legislação municipal, o município de Lauro de Freitas é um exemplo paradigmático da problemática de delimitação das populações urbana e rural no Brasil. Ao consultar as informações disponibilizadas pelo IBGE acerca da população de Lauro de Freitas segundo os dois últimos levantamentos censitários (Contagem de População 1996 e Censo Demográfico 2000) qualquer usuário encontrará os seguintes dados dispostos na tabela a seguir:

⁴ Análises estatísticas realizadas por Veiga et alii (2001, p.18) para os municípios brasileiros evidenciaram que o “patamar de densidade que acusa razoável grau de urbanização está bem próximo de 80 hab/km²”.

Tabela 2População Residente por Situação do Domicílio
Lauro de Freitas, 1996/2000

Situação do Domicílio	População Residente		Diferença Absoluta entre 1996 e 2000
	1996	2000	
Urbana	58.000	108.385	50.385
Rural	39.019	5.158	-33.861
Total	97.019	113.543	16.524

Fonte: IBGE - Contagem de População 1996 e Censo Demográfico 2000

Além da constatação da contundente variação de população urbana e rural ocorrida entre 1996 e 2000, o usuário ficará ainda mais perplexo ao calcular dois indicadores básicos (grau de urbanização e taxa de crescimento médio anual) aferidores do dinamismo demográfico de um território.

No concernente ao grau de urbanização, as informações revelam que a proporção de população residente em áreas urbanas do município passou de 59,9% em 1996 para 95,5% em 2000, representando um espetacular incremento de 35,6 pontos percentuais em apenas quatro anos!

A análise da taxa média de crescimento anual é ainda mais alarmante. De acordo com os dados do IBGE, a população urbana cresceu, entre 1996 e 2000, mediante um ritmo de 16,9% ao ano, ao passo em que a população rural foi contraída segundo uma taxa média de -39,7% ao ano (pasmem!) ao passar de 39.019 habitantes em 1996 para apenas 5.158 em 2000.

Obviamente, a despeito de serem provenientes de estatísticas oficiais, tais indicadores não podem ser interpretados como ilustrativos da magnitude do “êxodo rural” ocorrido no município de Lauro de Freitas, uma vez que a variação observada nas taxas de crescimento da população – na magnitude configurada e durante um exíguo período de quatro anos – só encontra precedentes na história demográfica em casos de catástrofes naturais, epidemias e guerras. Apenas ocorreu, por decreto municipal, uma notável expansão do perímetro urbano que adentrou uma área bastante adensada e que, anteriormente – em decorrência de outra discrepância – fazia parte da zona “rural” do município.

A despeito de refletir pelo expressivo incremento da população urbana, vale destacar que a magnitude dessa expansão do perímetro urbano, ocorrida em Lauro de Freitas, pode ser expressa

pelo crescimento do número de setores classificados como urbanos na sede do município, que dobrou ao passar de 51 em 1996 para 102 em 2000.

Tabela 3Taxa Média de Crescimento Anual da População por Situação do Domicílio
Lauro de Freitas, 1996 e 2000

Situação do Domicílio	Taxa Média de Crescimento Anual (% a.a.)
População Urbana	16,9
População Rural	-39,7
População Total	4,0

Fonte: IBGE - Contagem de População 1996 e Censo Demográfico 2000

Desse modo, o emblemático e contundente “êxodo rural” ocorrido em Lauro de Freitas foi curiosamente proveniente apenas da movimentação de um pequeno punhado de pessoas, ou seja, do prefeito do município e dos vereadores responsáveis pela aprovação do decreto, dado que a esmagadora maioria das pessoas continua residindo no mesmo lugar.

Este exemplo de Lauro de Freitas é bastante ilustrativo tanto do anacrônico processo de delimitação do urbano e do rural no Brasil quanto da distorção que uma simples lei municipal pode causar nas análises demográficas.

Praticamente inexistiriam maiores problemas se o município de Lauro de Freitas fosse o único a apresentar mudanças administrativas capazes de distorcer as estatísticas e análises demográficas. Segundo as informações fornecidas pela Base Operacional do Departamento Regional do IBGE da Bahia, somente entre 1996 e 2000 cerca de 240 municípios (57,8% do total) alteraram o perímetro urbano de suas cidades e/ou vilas, penetrando em áreas anteriormente delimitadas como rurais. Ademais, foram criados 63 novos distritos em 45 municípios do estado. Vale ressaltar que em vários municípios ocorreram simultaneamente a criação de distritos e expansão do perímetro urbano da sede municipal.

As repercussões desses atos administrativos sobre as estatísticas demográficas são muito mais complexas do que as simples leis que os originaram, supondo que um usuário comum acessasse as informações dos dois últimos levantamentos censitários realizados pelo IBGE (Contagem de População de 1996 e Censo 2000) e resolvesse montar uma sim-

ples tabela com alguns indicadores capazes de demonstrar a quantas anda o processo de redução das populações rurais em alguns dos municípios baianos - equivocadamente rotulada de “êxodo rural”. Os resultados dessa empreitada figuram na Tabela 5.

Uma primeira constatação que saltaria aos olhos do hipotético usuário é a de que o conjunto dos municípios selecionados sofreu uma brutal perda de população rural em apenas quatro anos, mediante taxas de crescimento médio anual que variam desde -54,9% ao ano (pasmem!) até -7,2% ao ano. Ademais, ao apenas fixar o olhar sobre as duas últimas colunas da referida tabela, verificaria que durante um período inferior a cinco anos, municípios que apresentavam significativa primazia de população residindo em áreas rurais passaram a ser intensamente urbanizados.

Inevitavelmente, surgiria a indagação: o que teria ocorrido nesses municípios? Seriam os efeitos da

seca? Guardaria relação com o “histórico” processo de estagnação econômica dos municípios nordestinos? Migrações forçadas por conta da construção de barragens ou outros empreendimentos de porte? Epidemias? Catástrofes? Certamente que não. Mas, afinal de contas, o que teria ocasionado esses contundentes movimentos populacionais? Indubitavelmente, grande parte do pseudo “êxodo” sugerido pelos dados esteve diretamente associada aos deslocamentos não de pessoas, mas sim das canetas dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios – que assinaram as novas leis e decretos de criação de novos distritos e de expansão dos perímetros urbanos.

Ao analisarem-se alguns municípios cujas taxas de perda das populações rurais apresentaram intensidade esdrúxula – vide Tabela 4 –, torna-se evidente a magnitude desse processo. No município

Tabela 4
População Rural, Urbana, Taxa de Crescimento Médio Anual e Grau de Urbanização
Municípios Selecionados, 1996/2000

Municípios	População Rural			Taxa 1996/2000	População Urbana			Taxa 1996/2000	Grau de Urb.	
	1996	2000	Dif.		1996	2000	Dif.		1996	2000
Saubara	2.823	117	-2.706	-54,9	6.448	10.076	3.628	11,8	69,6	98,9
Lauro de Freitas	39.019	5.158	-33.861	-39,7	58.200	108.385	50.185	16,8	59,9	95,5
Mascote	14.891	4.240	-10.651	-27,0	1.617	11.853	10.236	64,5	9,8	73,7
S. José do Jacuípe	11.720	3.532	-8.188	-25,9	3.758	5.701	1.943	11,0	24,3	61,7
Itaju do Colônia	6.453	2.139	-4.314	-24,1	2.606	6.441	3.835	25,4	28,8	75,1
S. José da Vitória	3.085	1.056	-2.029	-23,5	3.752	5.154	1.402	8,3	54,9	83,0
Uruçuca	15.531	6.165	-9.366	-20,6	8.328	14.158	5.830	14,2	34,9	69,7
Camacã	16.399	6.773	-9.626	-19,8	16.397	24.282	7.885	10,3	50,0	78,2
Nova Viçosa	17.187	7.440	-9.747	-18,9	10.136	24.636	14.500	24,9	37,1	76,8
Macarani	8.264	3.875	-4.389	-17,2	8.872	10.719	1.847	4,8	51,8	73,4
Jaguarari	29.285	14.031	-15.254	-16,8	8.080	13.381	5.301	13,4	21,6	48,8
Lençóis	5.199	2.515	-2.684	-16,6	4.490	6.395	1.905	9,2	46,3	71,8
Eunápolis	10.213	4.959	-5.254	-16,5	75.769	79.161	3.392	1,1	88,1	94,1
Ubaitaba	10.448	5.272	-5.176	-15,7	12.559	18.582	6.023	10,3	54,6	77,9
Pindobaçu	18.698	10.413	-8.285	-13,6	5.853	10.456	4.603	15,6	23,8	50,1
Coaraci	8.169	4.583	-3.586	-13,5	17.794	23.269	5.475	6,9	68,5	83,5
Irecê	7.619	4.293	-3.326	-13,4	44.648	53.143	8.495	4,5	85,4	92,5
Mucuri	16.346	9.377	-6.969	-13,0	6.856	18.685	11.829	28,5	29,5	66,6
Teixeira de Freitas	15.367	8.798	-6.569	-13,0	81.145	98.688	17.543	5,0	84,1	91,8
Barreiras	26.240	16.065	-10.175	-11,5	87.455	115.784	28.329	7,3	76,9	87,8
Simões Filho	27.959	17.161	-10.798	-11,5	50.270	76.905	26.635	11,2	64,3	81,8
Una	24.937	15.987	-8.950	-10,5	6.177	15.274	9.097	25,4	19,9	48,9
Ibipeba	9.379	6.080	-3.299	-10,3	5.034	9.282	4.248	16,5	34,9	60,4
Piritiba	9.238	6.309	-2.929	-9,1	10.244	12.728	2.484	5,6	52,6	66,9
Conceição da Feira	8.911	6.277	-2.634	-8,4	8.300	11.237	2.937	7,9	48,2	64,2
Itiruçu	5.089	3.714	-1.375	-7,6	8.689	9.871	1.182	3,2	63,1	72,7
Santaluz	17.687	12.989	-4.698	-7,4	13.208	17.966	4.758	8,0	42,8	58,0
Serra Preta	16.223	12.034	-4.189	-7,2	528	5.692	5.164	81,2	3,2	32,1
Total	402.379	201.352	-201.027	-15,9	567.213	817.904	250.691	9,6	58,5	80,2

Fonte: IBGE - Contagem de População de 1996 e Censo Demográfico 2000

de Saubara, por exemplo, observa-se que a população rural foi “dizimada” em apenas quatro anos, dado que reduziu de 2.823 pessoas em 1996 para apenas 117 residentes e heróicos habitantes em 2000, mediante uma inusitada taxa média de crescimento anual de -54,9% ao ano. Durante esse período, o grau de “urbanização” passou de 69,6% para 98,9% tornando o município quase que totalmente urbanizado.

O mais interessante de toda essa notória “dinâmica demográfica” de Saubara é que a grande maioria dos habitantes não mudou de residência no lapso de tempo entre os levantamentos censitários. Apenas ocorreu que os povoados de Bom Jesus dos Pobres e Cabuçu, ambos pertencentes à sede municipal, foram transformados em distritos. Desse modo, essas alterações ocorridas na estrutura territorial-administrativa do município entre os levantamentos censitários de 1996 e 2000 terminaram influenciando o processo de enumeração das populações urbana e rural de Saubara, já que as populações dessas localidades contribuíam em 1996 para a população rural do município (já que eram povoados) e no Censo 2000 uma significativa parte dele passou a contribuir na população urba-

na, por ocasião da criação dos distritos e a consequente constituição das vilas. Diante desse contexto, tal alteração contribuiu para superestimar a população urbana do município e subestimar a população rural.

No município de Mascote a população rural também apresentou uma espetacular redução, mediante uma taxa média de -27,0% ao ano, ao passar de 14.891 habitantes em 1996 para 4.240 em 2000. Por outro lado, a população urbana registrou uma inusitada taxa de crescimento de 64,5% ao ano ao passar de 1.617 para 11.853 durante o mesmo período. Como consequência, o grau de urbanização evoluiu de 9,8% para 73,7% em apenas quatro anos. Mais uma vez, o processo de criação de distritos distorce os dados demográficos no que tange à distribuição espacial da população. Entre os levantamentos censitários os povoados de São João do Paraíso, Teixeira do Progresso e Pimenta – pertencentes à sede municipal – foram transformados em distritos.

Conforme já mencionado no caso de Saubara, no processo de constituição das vilas nesses novos distritos, expressivos contingentes de população anteriormente classificados como rural passaram a

Tabela 5

Número de Distritos Criados, População Urbana Recenseada nas Vilas e Número de Setores Urbanos das Sedes Municipais Municípios Selecionados, 1996/2000

Municípios	Nº de Novos Distritos em 2000	Pop. Urbana Recenseada nas Novas Vilas em 2000	Redução Absoluta da Pop. Rural 1996/2000	Incremento Absoluto da Pop. Urbana 1996/2000	Nº de Setores Urbanos na Sede Municipal	
					1996	2000
Mascote	3	10.108	10.651	10.236	Sem alteração	
Pindobaçu	3	4.324	8.285	4.603	Sem alteração	
Una	3	3.941	8.950	9.097	6	12
Saubara	2	3.305	2.706	3.628	6	9
Ubaitaba	2	3.008	5.176	6.023	7	14
Coaraci	2	2.084	3.586	5.475	16	23
Irecê	2	3.515	3.326	8.495	25	38
Ibipeba	1	2.065	3.299	4.248	2	4
Barreiras	1	15.699	10.175	28.329	68	85
Itaju do Colônia	1	2.221	4.314	3.835	Sem alteração	
Uruçuca	1	1.464	9.366	5.830	10	13
Camacã	1	5.559	9.626	7.885	13	23
Nova Viçosa	1	12.557	9.747	14.500	6	15
Lencóis	1	1.893	2.684	1.905	2	5
Mucuri	1	9.363	9.377	11.829	4	6
S. José do Jacuípe	1	2.478	8.188	1.943	1	3
Piritiba	1	2.366	2.929	2.484	Sem alteração	
Santaluz	1	1.572	4.698	4.758	10	13
Total	28	87.522	117.083	135.103	176	263

Fonte: IBGE - DERE NE 1/DIPEQ/BA/Base Operacional, Contagem de População de 1996 e Censo 2000

ser recenseados como urbanos. Com efeito, somente na recém-criada vila de São João do Paraíso a população alcançava 8.307 habitantes. Ademais, cabe ainda mencionar uma não casual coincidência; o total de população recenseada em 2000 nessas três novas vilas (urbanizadas, por conseguinte) perfazia 10.108 habitantes – valor praticamente idêntico ao incremento de 10.236 habitantes observados na população urbana do município entre 1996 e 2000 e bastante próximo ao contingente reduzido de 10.651 habitantes na área rural, conforme Tabela 4.

Em outros casos, a exemplo do município de Una, além do processo de criação de novos distritos também ocorreu a expansão do perímetro urbano da sede municipal.

Em resumo, os casos de Saubara, Mascote e Una representam apenas alguns exemplos da situação vivenciada pela amostra dos 28 municípios dispostos na Tabela 4, ou seja, municípios que apresentaram significativas perdas de população rural e passaram por um intenso processo de urbanização, durante apenas um curtíssimo período de quatro anos, em decorrência, sobretudo, de alterações na legislação municipal, ou seja, da criação de novos distritos e/ou expansão do perímetro urbano.

Vale ressaltar que a redução total da população rural referente ao conjunto desses municípios perfazia 201.027 habitantes e correspondia praticamente a metade do “êxodo” rural estadual de 416.930 pessoas ocorrido entre 1996 e 2000. Obviamente, sob hipótese alguma se pretende afirmar que a totalidade dessa diminuição da população rural se atribui exclusivamente às referidas alterações de cunho administrativo. Por outro lado, conforme será demonstrado a seguir, é bastante plausível creditar grande parte da redução dos contingentes rurais de população às alterações nas legislações municipais.

A Tabela 5 apresenta um contingente de 18 dos 28 municípios em análise e que figuram na sua totalidade na Tabela 4. Esse subconjunto de municípios caracteriza-se pelo fato da criação de novos distritos entre 1996 e 2000. Na tabela, figuram as populações que foram recenseadas nas vilas por ocasião da formação dos novos distritos, as variações ocorridas nas populações urbana e rural dos municípios e, por fim, o número de setores urbanos

existentes nas sedes municipais nos dois últimos levantamentos censitários em análise. Uma apurada análise dessa tabela aponta que, na maioria dos municípios, o contingente de população urbana recenseada na vila (anteriormente contabilizado como população rural por pertencerem a povoados) apresenta valor bastante próximo do contingente de população rural que sofreu redução e/ou do incremento absoluto da população urbana total ocorrido no município – vide alguns casos, a exemplo de Mascote, Pindobaçu, Piritiba e Itaju do Colônia. Essas correlações levam a crer que grande parte da contração dos efetivos populacionais rurais *vis a vis* incremento dos urbanos, pode ser predominantemente explicada pelo processo de criação de novos distritos entre os levantamentos censitários que, conforme já mencionado anteriormente, implicou em contabilizar como urbanos expressivos contingentes de população que anteriormente foram recenseados como rurais. Daí o fato da quase correspondência entre o efetivo de habitantes recenseados nas vilas e o incremento de habitantes urbanos dos municípios

Em praticamente todos os demais municípios da Tabela 5 (excetuando-se São José do Jacuípe) observa-se que o incremento total ocorrido na população urbana do município superou o contingente recenseado nas vilas. A explicação para esse processo reside no fato de que, além da criação dos novos distritos, o perímetro urbano das sedes municipais foi expressivamente expandido e ocasionou um incremento ainda maior da população urbana total – a exemplo de Barreiras, Irecê e Nova Viçosa.

Já nos dez municípios restantes (do conjunto de 28 em análise) a contração da população rural foi proveniente, sobretudo, da expansão do perímetro urbano das sedes municipais, conforme demonstra a Tabela 6. Considerando-se o conjunto dessas cidades observa-se que praticamente dobrou o número de setores urbanos, que passou de 164 em 1996 para 324 em 2000.

Em síntese, esses são apenas alguns exemplos das distorções que podem ser provocadas nas análises demográficas, principalmente no âmbito da urbanização e do *êxodo dos que não foram*, parafraseando o Professor da USP, José Eli da Veiga.

Como foi demonstrado em muitos casos, a taxa de urbanização é artificialmente inflada e a população rural subestimada, o que induz a idéia de *processo* quando, na verdade, se trata predominantemente de questões de natureza normativa. Vale destacar que neste artigo trabalhou-se apenas os casos mais esdrúxulos de urbanização e “êxodo rural” artificiais. Investigações mais profundas que contemplem a totalidade dos municípios baianos envolvidos em alterações na legislação que repercutem drasticamente sobre os indicadores demográficos, certamente irão comprovar que as distorções estatísticas são muito mais expressivas do que se possa imaginar. Ademais, cabe ainda destacar que a “ficção estatística” termina afetando toda a hierarquia territorial. Afinal de contas, as distorções agregadas dos municípios causam viés nos dados regionais que, por sua vez, distorcem os dados estaduais e assim sucessivamente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos principais problemas dessa obsoleta forma de delimitar as populações urbana e rural no Brasil é que a cada nova divulgação censitária surge a equivocada interpretação de perda da importância relativa da sociedade rural. Essa visão distorcida termina obstaculizando a definição de políticas e estratégias de desenvolvimento rural. Essa problemática é profunda e ironicamente tratada por Veiga (2001, p.201) ao enfatizar que “no fundo, supõe-se que dar mais atenção ao Brasil Rural seria como gastar vela com péssimo defunto, já que mais dia menos dia todos estarão nas aglomerações e centros urbanos”.

Outra questão que causa inquietação guarda relação com o fato de que o usuário acessa aos dados demográficos sem sequer encontrar uma mínima observação ou nota alertando acerca da ocorrência de alterações na estrutura territorial-administrativa dos municípios. Essa ausência de informação pode confundir, dificultar e distorcer totalmente as análises e inferências acerca do dinamismo demográfico.

A taxa de urbanização é artificialmente inflada e a população rural subestimada, o que induz a idéia de processo quando, na verdade, se trata predominantemente de questões de natureza normativa

Esse desconhecimento por parte dos usuários, muitas vezes, quando do uso das informações, terminam equivocadamente transmitindo a idéia da existência de *processos*, como é o caso do ideário do “inexorável” processo de urbanização *vis a vis* a continuidade do “êxodo” rural. Não se trata aqui de negar a existência e muito menos as tendências inerciais desses processos. Entretanto, indubitavelmente, os mesmos não vêm ocorrendo na intensidade sugerida pelos dados e indicadores demográficos e tampouco são lineares ou se fazem presentes em todas as partes do território nacional.

Tal problemática assume uma maior gravidade em função da costumeira credulidade nas medidas que, associada à “quantrofenia” das pesquisas demográficas e econômicas, faz com que se busque a todo custo uma “explicação” para os indicadores, por mais esdrúxulos e afastados da realidade que eles sejam.

Uma outra nefasta conseqüência é que essa anacrônica forma de classificar, contar e divulgar os dados populacionais reflete na divulgação das estatísticas de tal forma que, em muitos casos, terminam impedindo o conhecimento de fato da dinâmica demográfica, dada a impossibilidade de poder se separar os efeitos dos decretos-leis – que, como foi demonstrado, “deslocam” expressivos contingentes populacionais no território – da efetiva dinâmica demográfica ocorrida. Essa problemática engendra sérios vieses no processo de entendimento da realidade, com amplas (e ainda não mensuráveis) repercussões negativas sobre o processo de formulação de políticas.

Diante desse contexto, muitas vezes, municípios rurais⁵ que estão conseguindo fixar suas populações no campo e até mesmo atrair migrantes da vizinhança ou de outras regiões – mas que nas estatísticas figuram como expulsos de população campesina – passam a ser interpretados e rotulados como detentores de “economia rural decadente”. Desse modo,

⁵ Sobre uma tipologia alternativa de visualizar os municípios rurais, ver Veiga (2002).

por muitas vezes, são perdidas excelentes oportunidades de compreensão dos processos promissores em curso e de fomento ao desenvolvimento territorial dessas localidades e do seu entorno.

Ademais, os efeitos danosos tendem a se acumular na medida em que diversos indicadores municipais vêm sendo sistematicamente calculados considerando-se a população urbana no denominador. Desse modo, alterações meramente artificiais na distribuição espacial da população tendem a distorcer e comprometer a análise de uma série histórica desses indicadores. As projeções populacionais para pequenas áreas por situação do domicílio tendem a ser prejudicadas, também, juntamente com o planejamento e dimensionamento da oferta de serviços sociais e de infra-estrutura.

Enfim, urge repensar e propor metodologias alternativas à vigente e obsoleta maneira de classificar, contar e divulgar as informações referentes à distribuição espacial da população brasileira. Desse modo, será possível pensar o desenvolvimento territorial em bases reais e fugir das corriqueiras análises dos nefelibatas que profetizam que em mais duas ou três décadas a população rural brasileira estará extinta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 702),
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos Municípios Brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- _____. XI recenseamento geral do Brasil: manual de delimitação dos setores 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 1998.
- VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas, SP: Autores Associados, 2002.
- _____. Desenvolvimento territorial: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico. *Bahia Análise & Dados: população, meio ambiente e desenvolvimento*. Salvador, v.10, n. 4, p.193-206, mar. 2001.
- _____. et. al. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001. (Série textos para discussão n.1).
- GRAZIANO DA SILVA, José. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrário e Desenvolvimento Rural. *José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem o Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD, 2001. 109 p. (Série textos para discussão n. 2).
- YARMUCH, Juan Miguel. *Municipio y desarrollo local rural*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL, 1997.

Considerações a respeito da previdência social no Brasil: alguns aspectos relevantes para a discussão

*Luís André de A. Alves**

Resumo

A década de 1990 foi marcada pelo processo de abertura econômica brasileiro e pela necessidade de ajustes internos que permitissem uma melhor adaptação da economia brasileira ao novo modelo internacional. Dentre esses ajustes se destacam as reformas tributárias e previdenciárias, que deixaram de ser realizadas ao longo da década, e que, portanto, se tornaram urgentes neste conturbado início de século. Este artigo procura mostrar as limitações do atual regime de previdência no Brasil, principalmente em relação à arrecadação e a distribuição dos seus benefícios. Além disso, enfatiza a importância de alguns fatores tais como a concentração de renda e o processo de envelhecimento da população sobre o sistema previdenciário. Por fim, faz algumas considerações a respeito de novas políticas previdenciárias, ressaltando a necessidade da distribuição de renda e da ampliação da cidadania para o sucesso do novo sistema.

Palavras-chave: Previdência Social, Reforma da Previdência, Previdência na Bahia, aposentadorias rurais, transição demográfica.

O presente artigo procura fazer um pequeno levantamento da Previdência Social brasileira, mostrando suas limitações na arrecadação, evidenciando os contribuintes e não-contribuintes, a crescente demanda de beneficiários, seus efeitos distributivos para a sociedade e algumas conclusões a respeito dos dados previdenciários. A questão da arrecadação será abordada levando em consideração os contribuintes em todo o país. Já a distribuição dos benefícios será analisada com base em

Abstract

The nineties were stressed by the process of political opening in Brazil and by the need of having internal adjustments, fostering the suitability of the Brazilian economy as far as the new international model is concerned. Amongst these, the tax social security reforms stand out, a process that was neglected in the last decade, thus becoming urgent in this troubled turn of the century. This article tries to demonstrate the limitations of the present social security regime, mainly related to the collection and distribution of its benefits. Besides that, it emphasizes the importance of some factors, such as the income concentration and the population aging process on the social security system. Finally, it makes some considerations on the new social security policies, highlighting the need of income distribution and citizenship expansion for the new system to be successful.

Key words: social security, social security reform, social security in Bahia, rural pension plan, demographic transition.

dados para o estado da Bahia, cujas características potencializam as concessões de aposentadorias por idade.

Nos últimos anos, a questão previdenciária está na agenda das discussões políticas no Brasil. No entanto, é preciso admitir que muito se discutiu, porém muito pouco foi realmente feito. O problema é que o déficit no caixa da Previdência tende a crescer com o tempo e parece que a sociedade brasileira não tem levado as suas implicações muito a sério.

O agravamento do déficit da Previdência foi influenciado pelo o processo de abertura econômica

* Técnico da SEI. aguialves@ig.com.br

do Brasil que teve um grande impacto no mercado de trabalho, aumentando a informalidade e, conseqüentemente, afetando a base de contribuintes previdenciários. Outro fator que vem contribuindo para a deterioração financeira do sistema previdenciário do país é a consolidação da transição demográfica. Esse fenômeno se caracteriza pela queda da taxa de fecundidade que se generalizou tanto no âmbito urbano quanto no rural, independentemente de classe social, iniciando um processo de envelhecimento da população brasileira mudando completamente o perfil etário da população cujo impacto sobre o Sistema Previdenciário ocorre, principalmente, devido à instituição da aposentadoria por idade.

Em relação às aposentadorias por idade, é preciso salientar que Constituição Federal de 1988, no Art. 194, parágrafo único, equiparou o trabalhador rural ao trabalhador urbano em termos de direito, ao estabelecer que: “Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base na uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais”. No Art. 201, § 5º, estabeleceu um limite mínimo para os benefícios – “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior a um salário mínimo”. Por outro lado, o Art. 202, Inciso I, estabelece a aposentadoria por idade aos 65 anos para o homem e 60 para mulher, devendo a idade-limite ser reduzida em 5 anos para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, sendo extensivo estes direitos as atividades equiparadas tais como garimpeiros, pescador artesanal e produtor rural. De fato, em matéria de ampliar direitos sociais, a Constituição de 1988 foi bastante progressista, fato louvável em um país tão desigual como o Brasil. Porém, a mesma atitude progressista não foi observada para definir o financiamento desses gastos sociais.

ASPECTOS DA ARRECADAÇÃO: CONTRIBUINTES E NÃO-CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL

Em relação à base de contribuintes previdenciários, é interessante observar que os próprios técnicos da Previdência, analisando os resultados da

PNAD-98, reconhecem que a insuficiência de rendimentos de boa parte dos cidadãos brasileiros afeta substancialmente a arrecadação da previdência. Segundo os mesmos: “No setor privado existiam 38,7 milhões de trabalhadores que não estão cobertos pela Previdência Social (...) isso corresponde a 59,1% da população ocupada na iniciativa privada” (Informe de Previdência Social – mar/2000, v. 12, n. 13).

Ou seja, apenas pouco mais de 40% dos trabalhadores da iniciativa privada no Brasil contribui para Previdência. Segundo o mesmo estudo, expurgando-se dos potenciais contribuintes os menores de 15 anos, desobrigados a contribuir por lei, e os que ganham menos de um salário mínimo ou não têm rendimento, e não têm condições financeiras de contribuir. Após excluir essas parcelas e incluindo os segmentos restantes, a cobertura da Previdência chegaria a 57,7% da população ocupada no setor privado do país. Dessa forma, cerca de 42% dos ocupados no setor privado no Brasil não têm condições suficientes para contribuir para a Previdência Social. Observa-se, portanto, que um dos principais problemas da Previdência não se encontra dentro do Sistema Previdenciário, mas fora dele, repousa sobre a péssima estrutura de distribuição de renda da sociedade brasileira.

O aprofundamento da análise exige a necessidade de identificar quem, efetivamente, contribui para a Previdência e quem efetivamente recebe o benefício. Para tanto, serão analisados os dados PNAD 98.

A Tabela 1 mostra que os empregados representam cerca de 78,38% dos contribuintes da Previdência Social, com destaque para o subgrupo dos empregados com carteira assinada, que corresponde a 74,32%. Nota-se que empregados por conta própria é a segunda ocupação que mais contribui para a Previdência, representando 9,66% dos contribuintes do INSS, seguido dos empregadores, com 6,53%.

A concentração das contribuições na ocupação de empregado com carteira pode ser atribuída ao fato da compulsoriedade da contribuição para esta ocupação. Nas demais ocupações, a contribuição ainda é facultativa, e a baixa participação dos contribuintes nesses segmentos indica um certo des-

conhecimento da importância da Previdência Social por parte do cidadão brasileiro.

Tabela 1
Iniciativa Privada, Contribuintes da Previdência por Posição na Ocupação

Tipo de Ocupação	Contribuintes	%
Empregados	20.948.587	78,38
Com Carteira	19.865.031	74,32
Sem Carteira	1.083.556	4,05
Trabalhadores domésticos	1.340.861	5,02
Com Carteira	1.228.530	4,60
Sem Carteira	112.331	0,42
Por Conta Própria	2.582.775	9,66
Empregador	1.745.015	6,53
Trab. para o Próprio Consumo	13.764	0,05
Não-remunerados	97.202	0,36
Total	26.728.204	100,0

Fonte: Informe de Previdência Social, V. 12. nº 13. Mar/2000

O fato do processo de abertura econômica brasileira levar a uma reestruturação produtiva nas empresas, que contribui para a extinção de postos de trabalho com carteira assinada, prejudicou em muito a arrecadação do sistema, pois esse segmento responde por mais de 75% dos contribuintes.

A distribuição dos contribuintes da Previdência Social pelo ramo da atividade principal e sua distribuição pelo território brasileiro podem ser observados na Tabela 2. Nota-se que nestes atributos existe uma concentração de contribuintes em função do ramo de atividade e da sua localização geográfica. O ramo da indústria de transformação é o que concentra mais contribuintes, sendo que 60,0% desses contribuintes estão na Região Sudeste que, por sua vez, detém cerca de 55,9% dos totais de contribuintes da Previdência. Observa-se também que o ramo agrícola representa apenas 5,3 % do total de contribuintes, ficando os mesmos concentrados nas Regiões Sul e Sudeste do País.

No geral, os dados da Tabela 2 indicam que a arrecadação previdenciária no Brasil concentra-se nos setores mais dinâmicos da geração da renda, não só pelo ramo da atividade, como pela localização geográfica dos contribuintes. Assim, ramos de atividades que possuem pouca agregação de valor, em geral apresentam uma baixa cobertura previdenciária, como o caso do setor agrícola. Porém os ramos que possuem grande agregação de valor apresentam uma cobertura regular, o que ocorre na

indústria de transformação. No fundo, a distribuição dos contribuintes da Previdência espelha as desigualdades na distribuição da renda no país e de oportunidades de emprego.

Tabela 2
Pessoas de 10 anos ou mais, Contribuintes da Previdência Social, Ocupadas no Setor Privado, por Ramo de Atividade do Trabalho Principal – Brasil e grandes regiões

Ramos de Atividade do Trabalho Principal	Total Brasil	Sudeste (%)	Sul (%)	Nordeste (%)	Outras Regiões (%)
Agrícola	1.502.331	47,80	23,05	16,82	12,33
Indústria de Transformação	5.768.796	60,03	24,33	10,14	5,50
Indústria da Construção	1.438.940	50,91	20,62	19,17	9,30
Outras Atividades Industriais	673.054	51,56	14,87	20,86	12,71
Comércio de Mercadorias	4.619.821	55,46	19,09	14,84	10,61
Prestação de Serviços	4.687.612	60,10	17,20	13,34	9,36
S. Auxiliares da Ativ. Econômica	1.678.209	61,01	16,91	13,05	9,03
Transporte e Comunicação	1.738.787	60,39	15,75	14,71	9,15
Social	5.354.483	48,41	15,64	22,94	13,01
Atividades não definidas ou não declaradas	836.670	62,96	15,90	11,48	9,66
Total	28.298.703	55,95	18,95	15,42	9,68

Fonte: IBGE, PNAD 1998

Por sua vez, o exame da população com 10 anos ou mais ocupada no setor privado na semana de referência (Tabelas 3), que não contribui para o Instituto de Previdência, aponta para uma concentração dos não-contribuintes nas Regiões Nordeste (38,52%) e Sudeste com 32,94%.

Analisando-se pelo ramo de atividade do trabalho principal, percebe-se que o setor agrícola e o de prestação de serviço são os que apresentam os maiores contingentes de não-contribuintes 14.832.196 e 8.703.711 pessoas, respectivamente, seguido pelo comércio de mercadorias, com 4.796.065. Porém, apenas as análises destes dados não são suficientes para tirar conclusões consistentes sobre a desigualdade existente na distribuição dos não contribuintes no território nacional. A análise fica mais contundente quando se ressalta que os não-contribuintes são maioria absoluta dentro da população ocupada. Das 66.750.424 pessoas ocupadas no setor privado, 42,70% se encontravam na região Su-

Tabela 3

Pessoas com 10 anos ou mais, Ocupadas na Semana de Referência, Não-contribuintes da Previdência Social por Ramo da Atividade Principal Brasil e Grandes Regiões

Ramos de Atividade do Trabalho Principal	Total Brasil	Sudeste (%)	Sul (%)	Nordeste (%)	Outras Regiões (%)
Agrícola	14.832.196	19,87	18,75	51,71	9,67
Indústria de Transformação	2.461.801	41,94	14,63	29,72	13,71
Indústria da Construção	3.540.520	44,24	14,10	29,20	12,46
Outras Atividades Industriais	188.555	27,82	7,69	51,86	12,63
Comércio de Mercadorias	4.796.065	35,29	12,13	35,80	16,78
Prestação de Serviços	8.703.711	42,82	13,78	28,13	15,27
S. Auxiliares da Ativ. Econômica	1.028.492	49,60	17,36	19,10	13,94
Transporte e Comunicação	1.047.814	38,89	13,54	32,20	15,37
Social	1.372.790	40,31	14,02	31,36	14,31
Atividades não definidas ou não declaradas	468.517	36,83	19,44	31,08	12,65
Total	38.440.461	32,94	15,71	38,52	12,83

Fonte: IBGE, PNAD 1998

deste, 17,08% na região Sul, 28,73% na região Nordeste, e 11,49% nas demais regiões (Norte e Centro-Oeste).

Observa-se, portanto, que o Nordeste, com apenas 28,73% dos ocupados, possui 38,52% dos não-contribuintes da Previdência, enquanto que o Sudeste, com 42,70% dos ocupados, apresenta 32,94% dos não-contribuintes. O que leva a crer que no Sudeste o número de não-contribuintes em termos absolutos é alto, devido ao grande contingente de ocupados. Já o Nordeste, que possui um número de ocupados menor que o Sudeste, devido à precariedade da renda e a predominância da atividade agrícola em uma região de clima semi-árido, os não-contribuintes superam em números absolutos e relativos à Região Sudeste, pois boa parte dos ocupados no Nordeste não possui renda suficiente para contribuir para a Previdência.

Analisando os ocupados do setor privado da Região Nordeste (Tabela 05), pode-se constatar que apenas 22,76% dos 19.174.202 ocupados contribuem para a Previdência. Sendo que o setor agrícola concentra 41,33% dos ocupados e apenas 3,19% dos contribuintes da Previdência na região. A Tabela 05 também demonstra o baixo número de contribuintes nos setores que ocupam mais pessoas: Prestação de Serviços (20,34%) e Comércio de Mercadorias (28,53%). Somente os setores Sociais e Outras Atividades industriais possuíam mais da metade dos empregados contribuindo para a Previdência Social.

Tabela 4

Nordeste, Pessoas com 10 ou mais de Idade Ocupadas na Semana de Referência, Contribuintes ou não da Previdência, por Ramo de Atividade do Trabalho Principal

Ramos de Atividade do Trabalho Principal	Pessoas de 10 anos ou mais Ocupadas na Semana de Referência			
	Total	Set. Ativ. (%)	Contribuintes (%)	Não-contrib. (%)
Agrícola	7.924.279	41,33	3,19	96,81
Indústria de Transformação	1.316.381	6,87	44,43	55,57
Indústria de Construção	1.309.816	6,83	21,05	78,95
Outras Atividades Industriais	238.220	1,24	58,95	41,05
Comércio de Mercadorias	2.401.973	12,53	28,23	71,77
Prestação de Serviços	3.073.849	16,03	20,34	79,66
Serviços Aux. da Ativ. Econômica	415.349	2,17	52,71	47,29
Transporte e Comunicação	593.021	3,09	43,11	56,89
Social	1.658.924	8,65	74,05	25,95
Outras atividades	242.930	1,27	39,63	60,37
Total	19.174.742	100,00	22,76	77,24

Fonte: IBGE, PNAD 1998

Diante desse quadro, conclui-se que, permanecendo os critérios estabelecidos na Constituição vigente, boa parte das contribuições previdenciárias do Sudeste será canalizada para financiar as aposentadorias rurais do Nordeste, principalmente as aposentadorias rurais por idade, que são concedidas com cinco anos de antecedência em relação aos trabalhadores urbanos. Sendo esse fator decisivo para o fomento crescente e contínuo da trans-

ferência de renda das zonas mais desenvolvidas e urbanizadas do país para as zonas rurais mais populosas e mais pobres.

Os efeitos dessa transferência serão examinados na seção seguinte, onde as características econômicas e demográficas dos pequenos municípios do estado da Bahia, o de maior população rural do país, serão analisadas.

A PREVIDÊNCIA NA BAHIA

Como todo estado do Nordeste, a Bahia é um estado pobre, embora possua características bastante peculiares. Apesar de apresentar um setor industrial mais consolidado e uma economia mais dinâmica, se comparado aos demais estados nordestinos, seus indicadores sociais continuam dentro das médias apresentadas para a região. A permanência desse quadro pode ser atribuída a diversos fatores, destacando-se: a concentração industrial em torno da Região Metropolitana de Salvador, uma indústria que se caracteriza por grandes investimentos e baixa absorção de mão-de-obra e uma população rural que se distribui em uma rede de pequenos municípios, principalmente os localizados na região do semi-árido.

Com essas características, boa parte das riquezas produzidas no estado, são geradas na Região Metropolitana de Salvador (RMS) que, por sua vez, concentra boa parte dos rendimentos. Como dito anteriormente, a arrecadação da Previdência tende a se concentrar nas regiões mais desenvolvidas. Essa tendência se repete no estado da Bahia, onde a Região Metropolitana de Salvador (RMS) concentra 45,46% dos contribuintes ocupados no setor privado, embora possua pouco mais de 25% da população estadual. Sendo que, no estado, apenas

23,02% dos ocupados no setor privado com 10 anos ou mais de idade são contribuintes da Previdência¹.

No entanto, é preciso ressaltar o fato do estado da Bahia apresentar a maior população rural, em termos absolutos, dentre os estados brasileiros, em conjunto com o porte populacional de boa parte dos seus municípios² e o processo de envelhecimento da população, potencializam a concessão de aposentadorias por idade no estado, devido a uma grande parte dos trabalhadores estar ocupada no setor agrícola.

A Tabela 5 mostra os efeitos da transição demográfica sobre a população baiana. Observa-se que a população em idade de 00-14 anos apresentou perdas absolutas de população entre 1991 e 2000, com uma taxa negativa de 1,32% a.a., levando a participação deste segmento na população total a reduzir de 39,69%, em 1991, para 31,97% em 2000.

No entanto, enquanto os segmentos mais jovens da população reduziram sua participação o segmento que mais cresceu foi o segmento populacional com idade acima de 60 anos que apresentou, no período, uma taxa de crescimento demográfico de 3,13% a.a. Sendo que, neste segmento, as mulheres, justamente as que podem se aposentar mais cedo, apresentaram uma taxa de crescimento de 3,37% a.a. No geral a participação dos idosos (pessoas acima de 60) na população baiana ainda é minoritária, porém vem crescendo de forma significativa. No último censo representava cerca de 8,25% da população do estado.

¹ Fonte: IBGE, PNAD1998.

² Na maioria das vezes, municípios de pequeno porte que inviabilizam o crescimento de atividades urbanas consistentes, por isso o crescimento da atividade urbana não acompanha o processo de urbanização.

Tabela 5
Bahia, Taxas de Crescimento e Participação na População, por Sexo e Grupo Etário 1991/2000

Grupos Etários da População	Taxa de Crescimento 91/00			Participação na População em 1991			Participação na População em 2000		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
00-14	(1,32)	(1,28)	(1,37)	39,69	20,05	19,64	31,97	16,21	15,76
15-60	2,35	2,45	2,25	53,43	26,10	27,33	59,78	29,47	30,31
Acima de 60	3,13	2,85	3,37	6,88	3,22	3,67	8,25	3,76	4,49

Fonte: IBGE, Censo 1991 e 2000

No âmbito nacional, segundo o censo 2000, a Bahia possui a quarta maior população dentre os estados brasileiros. Contudo, em termos de número total de benefícios da Previdência, segundo a DATAPREV, o Estado ocupa a quinta colocação no país, com 1.511.417 benefícios em 2001. Ou seja, a baixa cobertura previdenciária dos trabalhadores do estado, contribui para que estados menos populosos que a Bahia apresentem proporcionalmente mais benefícios da Previdência e, em alguns casos, como o do Rio Grande do Sul, o número absoluto de benefícios supera o observado na Bahia, apesar do estado sulista ter uma população menor.

Em relação às aposentadorias por idade, o desempenho do estado é melhor. Nesse caso, por ter a maior população rural do país, o estado também tem o maior número benefícios (884.994 em 2001), sendo que boa parte desses benefícios é concedida por idade.

A Tabela 6 mostra como foram distribuídos os repasses dos benefícios da Previdência de acordo com o porte populacional dos municípios em 2001. Observa-se que os municípios com menos de 20.000 habitantes concentravam 24,5% da população do estado e receberam cerca de 18,0% do repasse total para o estado. Observa-se também que, à medida que o porte populacional dos municípios aumenta, os repasses da Previdência aumentam mais que proporcionalmente em relação à proporção da população do grupo de municípios selecionados. Isso evidencia, na Bahia, a mesma dinâmica observada anteriormente para o país,

onde os benefícios de maiores valores são pagos nos grandes centros urbanos, geralmente associados às aposentadorias por tempo de serviço.

A predominância de ocupações informais nos pequenos municípios torna os mesmos mais propensos a dependerem da aposentaria por idade. Nesse caso, as transferências previdenciárias constituem-se em um aporte de capital de fundamental importância para as pequenas economias locais, permitindo não só um aumento da renda disponível, como a redução da pobreza.

Em um país tão desigual como Brasil o sistema de Previdência Social instituído na Constituição de 1998, constitui-se em um dos sistemas mais eficazes para a distribuição de renda

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou mostrar que em um país tão desigual como Brasil o sistema de Previdência Social instituído na Constituição de 1998, constitui-se em

um dos sistemas mais eficazes para a distribuição de renda. Pois retira uma quantidade significativa de recursos das áreas e setores ricos e repassa com a maior capilaridade possível para todas as regiões do país inclusive as regiões mais pobres.

Os dados da Previdência indicam as deficiências da sociedade brasileira. O simples fato de boa parte dos trabalhadores brasileiros não possuir capacidade financeira para contribuir para a Previdência e, mesmo assim, ter direito a aposentadorias, mostra que esta capacidade está sendo subsidiada por outros setores da sociedade. O que leva a crer que existe uma subestimação dos custos nos setores onde a cobertura previdenciária é muito baixa. Portanto, imputar aos setores com baixa cobertura

Tabela 6

Valores Totais de Benefícios Repassados para o Estado da Bahia pela Previdência Social, Segundo o Porte Populacional dos Municípios

Porte dos Municípios	Nº de Municípios		Total População		Repasso da Previdência em 2001	
	Absoluto	Relativo	Absoluta	Relativa	Absoluto (mil R\$)	Relativo
Menos de 20.000 hab	257	61,63	3.243.141	24,54	695.322,33	18,09
Entre 20.000 e 50.000 hab	122	29,26	3.565.066	26,98	982.723,78	25,57
Entre 50.000 e 500.000 hab	37	8,87	3.920.205	29,67	1.014.790,08	26,41
500.000 hab. ou mais	1	0,24	2.485.702	18,81	1.149.908,88	29,92
Total do Estado	417	100,00	13.214.114	100,00	3.842.745,07	100,00

Fonte: DATAPREV, IBGE

previdenciária a arrecadação que deixou de ser realizada como um custo seria uma atitude plausível, principalmente na avaliação dos setores produtivos que estão submetidos à concorrência internacional³. Por isso, até mesmo para as negociações da ALCA, seria recomendável iniciá-las após a consolidação de um novo regime de Previdência no Brasil.

Com isso, a reforma da Previdência constitui-se no principal desafio do Governo Federal para os próximos anos. Com um déficit de R\$16,4 anuais⁴, a reforma da Previdência ganha uma certa urgência em relação às outras reformas. Existe um consenso em relação à unificação do regime previdenciário público e privado, criando uma previdência única. Porém a grande dúvida persiste sobre a forma de financiamento a ser adotada.

Nesse caso, um sistema de financiamento que englobe um regime de capitalização e um regime de repartição poderia ser mais aconselhado. Historicamente o regime de repartição foi instituído na Previdência Social brasileira devido às características da distribuição de renda no país, onde um sistema de capitalização no qual os contribuintes da Previdência possuísem contas individuais, nos moldes dos atuais fundos de pensão, não teria uma grande eficiência para garantir os benefícios para todos os segmentos de trabalhadores. Optou-se, então, pelo sistema de repartição, no qual os trabalhadores contribuem sem que possuam nenhum tipo de controle individual sobre as contribuições.

Mesmo com o rápido crescimento econômico observado no país, principalmente no período entre 1950-1980, um regime de capitalização mais generalizado não se tornou possível. O processo de crescimento foi acompanhado por um aumento da concentração de renda que limitou, mais uma vez, as possibilidades de se disseminar um regime previdenciário de capitalização entre os contribuintes. No geral, essa forma de Previdência ficou restrita às categorias de trabalhadores que mais se beneficiaram com o processo de crescimento econômico.

³ No caso da agricultura brasileira, onde cerca de 90% dos trabalhadores não contribuem para a Previdência, não levar em consideração este fato nas negociações internacionais pode impedir, futuramente, o crescimento da base de contribuintes no próprio setor, sob pena de perda de competitividade internacional.

⁴ Informe de Previdência Social, v.14, n° 9. Set/2002.

Nas atuais circunstâncias, onde existe uma universalização dos direitos a previdenciários e vigora um sistema de repartição, boa parte do déficit previdenciário é causada pelas crescentes concessões de aposentadorias por idade, principalmente as rurais. A solução mais óbvia, neste caso, seria a supressão do direito de forma direta, ou subliminarmente através dos aumentos dos limites mínimos de idade para o requerimento do benefício. Contudo, seria lamentável caso essas soluções viessem a ser adotadas em uma sociedade tão desigual como a brasileira.

Assim, seria de bom senso separar as formas de financiamento das aposentadorias por tempo de serviço das aposentadorias por idade, que passariam a ser financiadas não apenas pelos trabalhadores formais, mas, também, pelo conjunto da sociedade através da instituição de uma contribuição sobre o faturamento, principalmente das grandes empresas e dos produtos mais sofisticados⁵. Mesmo assim, essa seria uma forma transitória de amenizar o déficit previdenciário, enquanto a reforma definitiva tramita no Congresso. Visto que, no longo prazo, devido ao processo de envelhecimento da população brasileira, tal forma de financiamento também se tornaria inviável.

No entanto, é preciso ter em mente que a consolidação de um novo modelo previdenciário com bases sólidas requer, acima de tudo, uma melhoria da distribuição de renda no país, para que se possa ampliar ao máximo a base de contribuintes da Previdência. A pura homogeneização do sistema, sem a diminuição das desigualdades, sacrificaria por demais os contribuintes já existentes.

Diante da baixa cobertura previdenciária apresentada nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, para um sucesso efetivo desse novo regime de Previdência seria também necessárias políticas de desconcentração de investimentos que tenderiam a melhorar, não só as oportunidades de trabalho, mas também a capacidade de arrecadação da Previdência nessas regiões. Ou seja, a solução do problema previdenciário no Brasil não se constitui em uma questão de controle da despesa ou aumento da receita previdenciária. No fundo é uma

⁵ Sofisticado, neste caso esta sendo empregado para caracterizar os produtos de consumo das elites.

questão de expansão da cidadania, principalmente nas regiões mais pobres do país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Informe de Previdência Social. Brasília, v. 12, n. 3. mar. 2000.

CENSO DEMOGRÁFICO 1991. Rio de Janeiro: IBGE, 1993.

DELGADO, Guilherme Costa. Previdência Social: relatório de avaliação socioeconômica. Projeto IPEA/MPAS. (Avaliação socioeconômica da previdência rural 1991/1995)

NERI, Marcelo; GONZAGA, Gustavo; CAMARGO, José Mário. Efeitos informais do salário mínimo e pobreza. Rio de Janeiro: IPEA (Texto para discussão n. 724)

OLIVEIRA, Nelson. Investimento e pauperização: número da miséria em sub-regiões da Bahia. Caderno do CEAS. Salvador, n.176, p 37-57, 1998.

PESQUISA NACIONAL DE AMOSTRAS POR DOMICÍLIOS 1998 – PNAD: síntese de indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA Bahia: crescimento populacional 1980-1996. Salvador: SEI, 1998. 244 p. (Série estudos e pesquisas, 39).

_____. Mão-de-obra agrícola na Bahia. Salvador: SEI, 2000. 118p (Série estudos e pesquisas, 46).

_____. Os “novos mundos rurais” baianos. Salvador: SEI, 1999. 88 p (Série estudos e pesquisa, 42).

_____. Projeção de população por sexo e idade: Bahia 1991-2020. Salvador: SEI, 1999. 40 p. (Serie estudos e pesquisa, 44).

Sistema financeiro no Brasil: uma breve análise de sua evolução¹

*Luiz Ricardo Cavalcante**

Resumo

O objetivo deste trabalho é apresentar uma breve análise da evolução do Sistema Financeiro no Brasil, buscando assim contextualizar os principais fatos ocorridos no período recente e examinar suas perspectivas num contexto que parece ser menos liberal do que o observado ao longo dos últimos anos. A Reforma do Sistema Financeiro de 1964/65 e o Plano Real são considerados marcos das transições observadas no setor no País. Em ambos os casos, procura-se demonstrar que, apesar das várias tentativas do governo, os regimes de regulação propostos não foram capazes de criar uma oferta de crédito de longo prazo por instituições privadas no País.

Palavras-Chave: Sistema Financeiro no Brasil, sistema bancário, reforma financeira, regulação.

Abstract

The aim of this paper is to present a brief analysis of the evolution of the Financial System in Brazil in order to provide a historical viewpoint of the recent events and evaluate its perspectives in a context that seems less liberal than the one observed in the 1990's. The 1964/65 Financial System Reform and the Real Plan are considered turning points in the local financial system. In both cases, it is shown that, in spite of the governmental efforts, the regulation regimes were not able to create a long term credit offer by private institutions in the country.

Key words: financial system in Brazil, banking system, financial reform, regulation.

INTRODUÇÃO

Ao longo da década de 1990 o Sistema Financeiro no Brasil passou por profundas alterações na sua estrutura e na sua regulamentação. Naturalmente, este processo está em grande medida associado ao contexto de estabilização monetária e de abertura do setor ao capital externo que se observou no período. Com efeito, após o Plano Real, em virtude da súbita redução das receitas inflacionárias, que pas- sam de 4,3% do PIB em 1993 para 0,1% em 1995,

observou-se uma redução significativa da participação do conjunto das instituições financeiras no PIB.

As conseqüências desta redução puderam ser sentidas rapidamente: de acordo com dados do IBGE², a participação das instituições financeiras no valor adicionado no Brasil, que atingiu 32,76% em 1993, não passava de 6,54% em 1998. Além disso, observou-se um considerável aumento na concentração do setor e a participação de bancos estrangeiros apresentou um crescimento significativo ao longo da década de 1990, que acabou sendo marcada por um intenso processo de fusões, aquisições e privatizações no Sistema Financeiro. Entretanto, embora os bancos tenham se voltado em alguns mo-

¹ Embora os erros e omissões sejam de sua inteira responsabilidade, o autor agradece os comentários e sugestões de Simone Uderman.

* Doutorando em Administração (Universidade Federal da Bahia – UFBA), Mestre em Administração (UFBA), Pós-Graduado em Engenharia Química e Processos Petroquímicos (Sogesta S.p.A. – Itália) e Engenheiro Químico (UFBA). Gerente Estudos e Assessoria da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia) e Professor de Administração Financeira, Análise de Crédito e Finanças Internacionais em cursos de Pós-Graduação. ricardo@desenbahia.ba.gov.br

² Quadro contendo a participação das classes e atividades no valor adicionado a preços básicos entre os anos de 1991 e 1998 está disponível no site do IBGE (http://www2.ibge.gov.br/pub/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Quadros_Sinoticos_1991_98/Quadro9.zip, acesso em 09 de outubro de 2002).

mentos para a atividade de crédito – até como resultado da redução de suas receitas inflacionárias – ainda não se observou, como esperavam alguns analistas, uma maior oferta de crédito de longo prazo pelos bancos privados capaz de estimular a retomada do desenvolvimento econômico.

Em que pese a indiscutível importância dos eventos ocorridos na década de 1990 na definição da atual configuração do Sistema Financeiro no Brasil, acredita-se que uma compreensão mais precisa da dinâmica do setor, que permita, inclusive, a formulação de alguns cenários para a sua configuração futura, não pode prescindir do resgate de sua evolução ao longo do tempo. Estes são, portanto, os objetivos deste trabalho: descrever a evolução do Sistema Financeiro no Brasil, buscando assim contextualizar os principais fatos ocorridos no período recente e examinar suas perspectivas num contexto que parece ser menos liberal do que o observado ao longo dos últimos anos.

O trabalho está estruturado em mais cinco seções além desta introdução. Na Seção 2, alguns conceitos e definições são apresentados e descreve-se a classificação dos sistemas financeiros proposta por Zysman (1983). A Seção 3 traz uma breve descrição da evolução do Sistema Financeiro no Brasil de suas origens até a reforma de 1964/65. O período que vai da reforma até o início da década de 1990 é descrito na Seção 4, enquanto na quinta seção é discutida a evolução do sistema a partir do Plano Real. Finalmente, na Seção 6, as principais conclusões a que se pode chegar a partir da análise da evolução do Sistema Financeiro no Brasil são apresentadas e discutem-se alguns possíveis desdobramentos para o setor nos próximos anos.

CONCEITOS E DEFINIÇÕES

Define-se aqui “Sistema Financeiro” como o conjunto de instituições organizadas sob a forma de empresas privadas ou públicas cujas atividades envolvem a coleta, a intermediação e a aplicação de recursos financeiros e a custódia de valor de propriedade de terceiros³. Conforme destacam Studart

e Hermann (s.d., p. 8), a eficiência deste conjunto está associada não apenas a indicadores microeconômicos (volume e custos dos recursos transacionados), mas sobretudo a sua funcionalidade no plano macroeconômico, de forma a constituir um instrumento efetivo de suporte ao processo de desenvolvimento econômico. Assim, conforme assinala Studart (2000, p. 27), “*a financial system is thus functional to economic development when it produces sustainable mechanisms to finance and fund fixed-capital growth*”.

Entende-se aqui por regulação ou regulamentação do sistema financeiro o conjunto de regras que determinam o modo de atuação das instituições que o compõem. Na prática, a regulação define os parâmetros que deverão ser adotados pelas instituições financeiras (i) no seu relacionamento com o conjunto da economia (definindo, inclusive, parâmetros associados à sua funcionalidade) e (ii) no controle do risco com que estas instituições operam. Studart e Hermann (s.d., p. 12) destacam a existência de dois modelos paradigmáticos principais de regulação: os modelos de liberalização financeira (que defendem a eliminação da repressão financeira) e os modelos de fragilidade financeira (que consideram que as incertezas e expectativas dos agentes atuam de forma tal que as forças de mercado dificilmente conduzirão o sistema financeiro à alocação ótima de recursos, levando-o mais provavelmente à instabilidade)⁴. Uma vez que está diretamente associada às remunerações obtidas por poupadores e investidores nos processos de intermediação, a regulação desempenha um importante papel na definição da alocação de recursos tanto no âmbito do sistema financeiro propriamente dito como no conjunto da economia. Desta forma, a regulação tanto pode estimular o desenvolvimento financeiro e o desenvolvimento econômico como pode, em circunstâncias nas quais não esteja convenientemente ajustada, constituir-se em sério obstáculo ao desenvolvimento.

Conforme os mecanismos de financiamento mais intensivamente empregados, os sistemas financeiros podem ser classificados, de acordo com

³ A definição aqui empregada, portanto, é consistente com aquela indicada no Artigo 17º da Lei de Reforma Bancária (Lei nº 4.595, de 31/12/1964), que será descrita com mais detalhes adiante neste trabalho.

⁴ Para uma discussão a respeito do debate entre estas duas correntes teóricas ver Studart (1993 e 1995) e Cavalcante (2002), além de diversas referências específicas indicadas nestes trabalhos.

Zysman (1983, apud Studart e Hermann, s.d., p. 15)⁵, em *Sistemas de Mercado de Capitais, Sistemas de Crédito Bancário Privado e Sistemas de Crédito Bancário Público*. As principais características destes sistemas estão indicadas na Tabela 1 abaixo.

Não há dúvida que, ao longo do século XX, o sistema financeiro constituído no Brasil caracterizou-se pela intensa participação do Estado (através dos bancos comerciais e de desenvolvimento nas esferas federal e estaduais), aproximando-se, assim, dos Sistemas de Crédito Bancário Público descritos por Zysman (1983, apud Studart e Hermann, s.d., p. 15). Apenas no final do século passado, quando os processos de privatização e desregulamentação intensificam-se e atingem o sistema financeiro, a participação do Estado no setor começa a reduzir-se de forma substancial. É justamente da constituição deste sistema e suas recentes alterações que tratam as próximas seções deste documento.

⁵ A bem da verdade, a classificação proposta por Zysman (1983) apóia-se na discussão apresentada por Gerschenkron (1962), que distingue os padrões de financiamento observados no século XIX na Inglaterra (que se basearam no mercado de capitais) e na Europa Continental (baseados no crédito bancário).

SISTEMA FINANCEIRO NO BRASIL: DAS ORIGENS À REFORMA DE 1964/65

Pode-se afirmar que até a década de 1920 o Sistema Financeiro no Brasil caracterizava-se pela precariedade e concentração regional e empresarial⁶. Com efeito, havia relativamente poucos estabelecimentos concentrados predominantemente na Região Sudeste e ainda em 1920 uma única instituição – o Banco do Brasil – dominava um terço do total das atividades bancárias no País. Somente após a Primeira Guerra Mundial começa a observar-se um crescimento no número de bancos comerciais (são desta época, por exemplo, o Banco da Lavoura de Minas Gerais, que mais tarde passou a chamar-se Banco Real, e o Banco Boavista⁷) e em meados da década de 1920 começa a disseminar-se no País a criação de bancos comerciais estaduais, antes restritos aos estados de Minas Gerais (Banco de Crédito Real de Minas Gerais, fundado em 1889), Rio Grande do Norte (Banco do Estado do Rio Grande do Norte, fundado em 1906),

⁶ Baer e Nazmi (2000, p. 4-5) apresentam diversas evidências destas características.

⁷ Bielschowsky (1975, p. 57).

Tabela 1
Classificação dos Sistemas Financeiros

	Sistemas de Mercado de Capitais	Sistemas de Crédito Bancário Privado	Sistemas de Crédito Bancário Público
Financiamento	Direto (emissão de títulos diretamente junto ao público poupador)	Indireto (captação de poupança pelos bancos que aplicam-na sob a forma de empréstimos)	Indireto (bancos públicos concedem financiamento com base em poupança compulsória ou não)
Instrumento	Títulos (ações e debêntures)	Empréstimos	Empréstimos
Natureza da Instituição Financeira	Privada	Privada (bancos universais)	Pública (bancos públicos organizados sob a forma de bancos de desenvolvimento e agências governamentais)
Estrutura do Sistema Financeiro	Diversificada e segmentada, embora com maior tendência, no período recente, à concentração	Concentrada (predominância dos bancos universais de grande porte; poucas instituições especializadas).	Concentrada (bancos públicos de grande porte)
Timing	Desenvolvimento paralelo ao processo de industrialização	Desenvolvimento paralelo ao processo de industrialização, embora induzido a comportamentos específicos	Desenvolvimento resultante de um esforço de industrialização comandado pelo Estado
Exemplos	Reino Unido e Estados Unidos	Alemanha	França e Japão
	Requer um mercado secundário de títulos capaz de dar liquidez aos títulos de longo prazo adquiridos	Debilidade do mercado de capitais	Debilidade do mercado de capitais
Regulamentação	Voltada para o disciplinamento do sistema constituído espontaneamente. Voltada para garantir maiores níveis de concorrência e liquidez no mercado secundário	Voltada para a indução do sistema a comportamentos específicos. Voltada para a criação de condições de financiamento para o crescimento econômico, estimulando a formação de corporações lideradas pelos bancos universais	Voltada para a criação de um sistema de crédito público de longo prazo pelo planejamento estatal. No caso japonês, voltada também para a orientação do sistema para áreas consideradas prioritárias

Fonte: Elaboração própria a partir de Studart e Hermann (s.d., p. 15-21) com base no trabalho original de Zysman (1983).

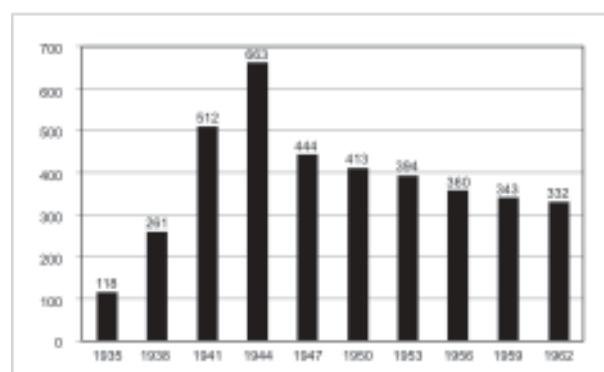
Piauí (Banco do Estado do Piauí, fundado em 1907), São Paulo (Banco do Estado de São Paulo, fundado em 1909) e Paraíba (Banco da Paraíba, fundado em 1924)⁸.

Embora originalmente criados para o financiamento à produção agrícola, não se pode dissociar a criação dos bancos estaduais de um movimento de progressiva participação do Estado na atividade econômica que começava a configurar-se na década de 1930. Conforme destacam Baer e Bang (2002, p. 2-3), é de fato neste momento que, inicialmente como resposta à Grande Depressão e mais tarde como uma estratégia de desenvolvimento explicitamente estabelecida, inicia-se o processo de Industrialização por Substituição de Importações que seria marcado pelo reconhecimento da incapacidade do setor privado em fazer os investimentos requeridos para a industrialização do Brasil, especialmente nos setores industriais de base. A este respeito, Studart (1995, p. 127) assinala que “*the financial requirements changed after the 1930s because of the process of industrialization*”. Desta forma, a partir da década de 1930 começa a desenvolver-se no Brasil, de forma semelhante ao que se observava em praticamente todo o mundo capitalista, um modelo de Estado keynesiano cujos fundamentos antecederam publicação e difusão das idéias do próprio Keynes⁹.

Entre meados da década de 1930 e meados da década de 1940, observa-se também uma considerável expansão do número de bancos, ocorrendo a fundação de diversos bancos privados, entre os quais o Bradesco, o Unibanco (então Banco Moreira Salles), o Nacional e o Mercantil de São Paulo¹⁰. É também durante este período que, para ajustar-se ao modelo preconizado na Conferência de Bretton Woods, é criada a Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) com o objetivo de ser gradualmente convertida em banco central¹¹. A expansão do Sistema Financeiro no Brasil durante o período considerado pode ser constatada na Figura 1 abai-

xo, que registra a evolução do número de bancos instalados no País, que passam de 118 em 1935 para 663 em 1944. Ainda que estes dados estejam de certa forma contaminados pela presença de escritórios e cooperativas de crédito não subordinados à Sumoc, não parece haver dúvidas de que o período é de expansão acelerada. Pode-se chegar à mesma conclusão ao se examinar a evolução do número de agências bancárias, que mais do que quadruplica no período considerado.

Figura 1
Número de Bancos
1935-1962



A partir de 1945 os dados referem-se a bancos e casas bancárias. O decréscimo observado a partir de 1945 foi determinado pela exclusão dos escritórios e cooperativas de crédito não subordinados à Sumoc. Fonte: Anuário estatístico do Brasil (IBGE), dados para fim de ano, apud Bielschowsky (1975, p. 56)

Ainda que a retração observada entre 1944 e 1947 possa ser atribuída à exclusão dos escritórios e cooperativas de crédito não subordinados à Sumoc, é lícito afirmar que a expansão do sistema deu-se muito mais lentamente a partir de 1945. Da mesma forma, a expansão do número de agências a partir de meados da década de 1940 é muito menos expressiva do que no período imediatamente anterior.

Com base no exposto, pode-se afirmar que os movimentos observados no Sistema Financeiro no Brasil entre a década de 1920 e meados da década de 1940 permitem que se chegue a duas conclusões básicas:

- A expansão do sistema esteve fortemente associada ao próprio amadurecimento da economia brasileira, que passa de uma configuração agrário-exportadora para uma economia em processo de industrialização por substituição de importações;
- O Estado intensifica sua presença no sistema fi-

⁸ Teixeira (1979, p. 25). Convém notar que Baer e Nazmi (2000, p. 5) registram a fundação do Banco da Paraíba em 1912, do Banco do Piauí em 1926 e do Banco do Estado de São Paulo em 1927.

⁹ Ver, a este respeito, Lima (2001).

¹⁰ Bielschowsky (1975, p. 56).

¹¹ Baer (1983, p. 7).

nanceiro através da criação de um conjunto de bancos estaduais.

Embora o sistema financeiro assim constituído tenha sido capaz, em alguma medida, de prover recursos financeiros para a acumulação capitalista (especialmente através da concessão de crédito de curto prazo e do chamado financiamento inflacionário) que se observava no Brasil naquele momento, a necessidade de implantação de grandes projetos estruturantes – que vieram a constituir a base dos projetos de desenvolvimento econômico do País ao longo da década de 1950 – deixava clara a necessidade de criação de um sistema financeiro capaz de conceder créditos de longo prazo. O início da década de 1950 marca também a consolidação de uma visão desenvolvimentista para o País com base em vários diagnósticos elaborados ao longo da década de 1940 e início da década de 1950, como a Missão Cooke¹² e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico¹³. Referindo-se às décadas de 1950 e 1960, Baer (1983, p. 266-7) destaca que “as empresas privadas não são suficientemente grandes e fortes para gerar internamente os fundos necessários para a dimensão dos investimentos requeridos e os mercados financeiros não são suficientemente desenvolvidos para conceder financiamentos”.

É neste contexto que é criado, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)¹⁴, com a atribuição, “entre outras, de gerir um fundo especial arrecadado pelo setor público, o fundo de reaparelhamento econômico, cujos recursos seriam utilizados na implementação do programa de reaparelhamento econômico”¹⁵. Conforme destaca Baer (1983, p. 78), o *funding* do BNDE em moeda nacional provinha essencialmente em um emprésti-

mo compulsório sobre o imposto de renda de pessoas físicas, do depósito dos fundos provenientes da PL 480 dos Estados Unidos e de depósitos governamentais e das caixas econômicas e companhias de seguros. Além disso, o banco captava recursos em moeda estrangeira provenientes de agências internacionais. Assim, o BNDE foi criado sob a égide de uma corrente de pensamento de caráter claramente cepalino e o seu planejamento veio a subsidiar em seguida a formulação do plano de metas. Conforme assinala Baer (1983, p. 78), o BNDE era naquele momento “a única agência governamental que pode influenciar a política das companhias mistas” e exerceu “grande influência sobre a direção do processo de industrialização”. Essencialmente, nos seus dez primeiros anos de atuação, o BNDE

voltou-se para a realização de inversões do capital público em obras de natureza infra-estrutural (especialmente energia elétrica) e para o estímulo aos investimentos em indústrias de base (especialmente a indústria siderúrgica). Sua atuação na concessão de crédito para estas finalidades contou ainda com intensa participação do Banco do Brasil¹⁶. As décadas de 50 e 60 marcam também o surgimento de um sistema nacional de bancos de desenvolvimento, com a criação de (i) bancos federais de abrangência regional, como o Banco do Nordeste do Brasil (BNB)¹⁷, criado em 1952¹⁸, e o Banco da Amazônia S.A. (Basa), criado em 1966 a partir do antigo Banco de Crédito da Amazônia, (ii) bancos regionais de desenvolvimento, como o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), fundado em 1962 através de uma iniciativa conjunta dos três Estados que compõem a Região Sul, e (iii) bancos estaduais de desenvolvimento. Este

¹² Baer (1983, p. 26 e seguintes).

¹³ Baer (1983, p. 52 e seguintes).

¹⁴ Cerca de trinta anos mais tarde, em 1982, um “S” seria agregado ao nome do Banco, que passaria a chamar-se Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

¹⁵ Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 176).

¹⁶ De acordo com Cruz (1994, p. 70), 90% dos desembolsos do BNDE antes de 1964 eram destinados ao setor público. Costa e Deos (2002, p. 11), por sua vez, assinalam que, em 1952, 100% das operações do BNDE em moeda nacional eram destinadas ao setor de utilidade pública (energia e transportes); em 1956, quando o Plano de Metas vigorava, a participação do setor público reduz para 82% do total das operações de crédito do BNDE, caindo para 62% em 1961.

¹⁷ Hoje simplesmente Banco do Nordeste.

¹⁸ Embora o ano de 1954 seja freqüentemente citado como aquele de sua criação.

conjunto de instituições terminaria por formar um sistema razoavelmente articulado de instituições financeiras capazes de executar uma política de crédito do setor público.

DA REFORMA DE 1964/65 AO INÍCIO DA DÉCADA DE 90

Conforme assinala Zini Jr. (1982), ao longo da década de 50 e da primeira metade da década de 60, a aceleração inflacionária e a proibição de remunerações nominais superiores a 12% a.a., o que na prática significava juros reais negativos (a despeito dos diversos expedientes empregados para elevar as taxas efetivas, como taxas de corretagem, comissões, vinculações e outros), passam a desestimular a participação dos bancos privados no processo de financiamento de longo prazo e a incentivar o endividamento (uma vez que as taxas reais poderiam ser negativas). Duas articulações teóricas podem ser inferidas a partir das características gerais do sistema até meados da década de 60:

- Consolidação da presença do setor público no Sistema Financeiro através de uma rede já razoavelmente desenvolvida de bancos comerciais e de desenvolvimento em níveis federal e estadual, permitido enquadrar o sistema na categoria Sistemas de Crédito Bancário Público de Zysman (1983)¹⁹;
- As taxas reais de juros negativas configurariam uma situação a que autores vinculados à corrente neoclássica (por exemplo, McKinnon, 1973 e Shaw, 1973) teriam chamado de “repressão financeira”, uma vez que a baixa remuneração oferecida pelos depósitos teria efeitos negativos sobre as taxas de poupança. Por pressupor que a poupança seria um pré-requisito para o investimento, este argumento é por vezes chamado de “*prior-saving*”²⁰.

Cerca de dez anos mais tarde, num trabalho intitulado “A Imaginação Reformista”, Simonsen e

Campos (1974, apud Zini Jr., 1982)²¹ sintetizavam a avaliação quanto ao desempenho do sistema financeiro no Brasil nos anos que antecederam a reforma de 1964/65:

“De um lado, o controle do sistema criador de moeda era bastante precário [...] Por outro lado, a inflação combinada com a Lei da Usura desestimulou por completo a aplicação de poupanças em títulos de renda fixa”.

É com base neste diagnóstico que a Lei nº 4.595, de 31/12/1964, criou o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional a partir da antiga Sumoc e seu Conselho. O principal objetivo desta reforma institucional era, sem dúvida, um maior controle da emissão monetária. Além disso, com o propósito de obter taxas de juros reais positivas, a reforma estende o princípio da correção monetária aos ativos financeiros, permitindo assim a indexação generalizada dos contratos (referindo-se assim tanto à captação como a aplicação). Na prática, pretendia-se não apenas obter um aumento nas taxas de poupança como também evitar “usos menos produtivos do capital”²². As taxas de juros reais positivas, por sua vez, formariam, de acordo com o diagnóstico da época, a base para o desenvolvimento de um mercado privado de crédito de longo prazo. Este objetivo seria atingido por meio da especialização do sistema financeiro e da criação dos bancos de investimento, que operariam em conjunto com os bancos comerciais e o BNDE. Conforme destacam Tavares e Assis (1986, p. 17):

“Em teoria, supõe-se que o movimento de recursos financeiros nesta direção [do mercado de capitais para a renda fixa], provocado a curto prazo pelo aumento da taxa de juros, termina por induzir sua queda a médio prazo, por causa da crescente oferta de capital de empréstimo e da redução da demanda correspondente pela queda da atividade. Isso, na teoria”.

Além da reforma bancária, pretendia-se estimular o crescimento do mercado de capitais (que seria objeto da Lei nº 4.728, de 14/07/1965) e criar um fundo específico para o financiamento à habitação

¹⁹ Convém notar, entretanto, que alguns autores (Costa e Deos, 2002, p. 14, por exemplo) relutam em enquadrar o Sistema Financeiro Brasileiro em quaisquer das categorias propostas por Zysman (1983) em virtude de suas debilidades no que diz respeito ao crédito público.

²⁰ Ver, a este respeito, Studart (1995).

²¹ A referência original é SIMONSEN, M. H. e CAMPOS, R. A Imaginação Reformista. *In: Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: Livraria José Olímpio, 1974.

²² Zini Jr. (1982).

através da criação do Banco Nacional da Habitação (objeto da Lei nº 4.728 de 21/06/1965). A reforma impôs ainda que bancos públicos estivessem sujeitos à mesma regulamentação que os bancos privados²³.

Apesar da disseminação da correção monetária, a inflação permaneceu um componente importante do financiamento e não surpreende que os bancos comerciais tenham obtido ganhos extraordinários como resultado da prática de taxas de juros reais negativas sobre depósitos que excedessem as reservas requeridas e da possibilidade de ganhos com o descompasso entre a coleta e o vencimento de pagamentos (inclusive tributos)²⁴. Além disso, do ponto de vista contábil, ao reduzir o valor de alguns passivos não plenamente indexados, a inflação reduzia a probabilidade de insolvência dos bancos²⁵. Tudo isso traduziu-se numa rápida expansão do número de agências, que passaram de uma média de 37 por banco em 1970 para 105 por banco em 1984.

Com relação ao financiamento a investimentos de longo prazo, o que se observou na prática foi sua concentração nos bancos públicos que empregavam recursos orçamentários e poupança compulsória. Por outro lado, as elevadas taxas de lucro obtidas no início da década de 70 permitiram às empresas recorrerem ao autofinanciamento, o que pode ser percebido pela redução do ritmo de financiamentos concedidos pelo BNDE e pelo Banco do Brasil neste período. Alguns autores (por exemplo, Studart, 1995, p. 169) argumentam ainda que a correção monetária, ao contrário daquilo que se pretendia, não criou as condições necessárias para que as instituições financeiras efetivamente pudessem interessar-se pela concessão de crédito de longo prazo, destacando que *“on the contrary, the financial institutions strongly resisted the adoption of indexation on their liabilities, whereas firms clearly*

*preferred to borrow at nominal rates*²⁶. O fato é que a Reforma do Sistema Financeiro de 1964/65, embora tenha contribuído para “o fortalecimento e capitalização dos bancos privados ao longo da década de 70”²⁷, não logrou constituir no País um sistema de crédito de longo prazo privado como havia sido proposto inicialmente.

A década de 80, além de caracterizada por baixas taxas de crescimento do produto interno bruto, é marcada pela crise fiscal, acentuação da inflação e pela redemocratização do País. Estes elementos, entretanto, têm diferentes repercussões sobre os bancos privados e públicos: embora ambos continuem a expandir-se, os bancos estaduais públicos começam a ser utilizados como instrumentos de financiamento dos déficits orçamentários, especialmente após o início do processo de redemocratização marcado pelas eleições

Os bancos estaduais públicos começam a ser utilizados como instrumentos de financiamento dos déficits orçamentários, especialmente após o início do processo de redemocratização marcado pelas eleições estaduais de 1982

estaduais de 1982²⁸. Em 1986, os bancos públicos voltam a apresentar problemas em decorrências das baixas taxas reais de juros e das perdas de receitas inflacionárias resultantes da estabilização monetária súbita (ainda que de relativamente curta duração) proporcionada pelo Plano Cruzado.

É neste contexto que o Banco Central cria o Regime de Administração Especial Temporária (RAET), que consistia numa intervenção cujo objetivo seria o saneamento ou a liquidação dos bancos em dificuldades. De acordo com Ness Jr. (2000, p. 73), foram estabelecidos oito regimes desta natureza em 1987, dois em 1989 e um em 1991. Ainda assim, em 1993 os bancos comerciais estaduais já tinham na sua carteira ativa uma elevada participação de créditos aos governos estaduais e municipais²⁹ e, em menor escala, títulos emitidos por estas instâncias de governo. Conforme se verá adiante, a composição de sua carteira ativa, seus elevados custos administrativos e sua forte dependência do setor público aumentarão a fragilidade dos bancos

²³ Ness Jr. (2000, p. 72).

²⁴ Baer e Nazmi (2000, p. 6-7).

²⁵ Baer e Nazmi (2000, p. 6-7).

²⁶ Studart (1995, p. 169).

²⁷ Studart e Hermann (s.d., p. 73).

²⁸ Baer e Nazmi (2000, p. 7) e Ness Jr. (2000, p. 72).

²⁹ Ness Jr. (2000, p. 74).

comerciais estaduais com a estabilização monetária e a drástica redução das receitas inflacionárias.

Em 1988, a formação de bancos múltiplos – cujo conceito seria essencialmente idêntico ao de bancos universais – é autorizada pela Resolução nº 1.524 do Banco Central, que, além disso, simplifica os procedimentos requeridos para a obtenção de autorização para o funcionamento de novas instituições financeiras. Conforme destacam Studart e Hermann (s.d., p. 78), na prática, a Resolução nº 1.524 pode ser considerada o marco inicial de uma política mais liberal para o Sistema Financeiro no Brasil.

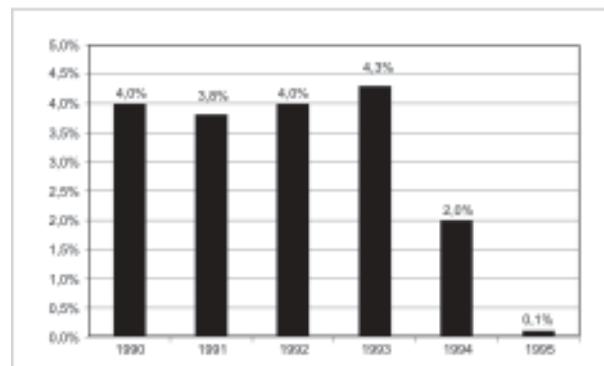
O PLANO REAL E A REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO NO BRASIL

A partir da década de 90, o processo de reestruturação da economia brasileira baseado num modelo que alguns autores chamam de “Integração Competitiva” (em oposição ao modelo de Substituição de Importações que o precedera) tem, como uma de suas conseqüências, uma forte reestruturação do sistema financeiro nacional, que resultou do modelo de estabilização monetária adotado com a implantação do Plano Real. Assim, embora o ano de 1988 possa ser considerado um marco no processo de transformação recente do Sistema Financeiro no Brasil (conforme evidenciado na seção anterior), é, sem dúvida, após o Plano Real que os maiores ajustes são observados. Autores como Costa e Deos (2002, p. 4) apontam o ano de 1994 como aquele que marcaria o final do ciclo iniciado com a reforma do sistema financeiro de 1964, uma vez que é neste ano que ocorre “a virtual destruição do sistema de regras e contratos indexados que vigorou a partir da mencionada reforma”. Em 1994, o Banco Central impõe ainda limites mínimos de capital (ponderado pelo risco dos ativos) para a constituição de bancos, procurando assim ajustar o Sistema Financeiro no Brasil ao preconizado pelo Acordo de Basiléia.

Logo nos seus primeiros meses, entretanto, o Plano Real provoca uma drástica redução das receitas provenientes das transferências inflacionárias que, conforme assinala Corazza (2001, p. 3), situavam-se historicamente em torno de 2,0%, ha-

viam atingido o patamar médio de 4,0% no período 1990-1993 e reduzem-se a apenas 0,1% em 1995, conforme evidenciado na Figura 2 a seguir:

Figura 2
Receita Inflacionária (% do PIB)



Fonte: Andima/IBGE. Sistema financeiro: uma análise a partir das Contas Nacionais, 1990-1995. 1997, 164 p. apud Corazza (2001, p. 3).

Diante da redução das receitas inflacionárias observou-se “um claro redirecionamento dos bancos no sentido da expansão do crédito ao setor privado, especialmente o crédito ao consumidor e comercial”³⁰. Os efeitos desta rápida expansão num contexto de elevadas taxas de juros decorrentes da própria natureza do plano de estabilização recém implantando são percebidos já em 1995, quando as operações de crédito começam a apresentar níveis elevados de inadimplência³¹.

É neste contexto que o Banco Econômico, em agosto de 1995, e o Banco Nacional, em novembro do mesmo ano, respectivamente o quarto e o terceiro maiores bancos do país, entram em crise e colocam a ameaça de uma crise sistêmica. A necessidade de programas que permitissem o saneamento financeiro do sistema é formalmente reconhecida pelo Governo Federal em novembro de 1995 com a criação de incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras (Medida Provisória 1.179) e a criação do Programa de Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro (Proer) que, usando majoritariamente recursos provenientes das reservas compulsórias, incentiva a aquisição de instituições em dificuldades por instituições maiores e mais

³⁰ Studart e Hermann (s.d., p. 82).

³¹ Ver também, a este respeito, Baer e Nazmi (2000, p. 9) e Puga (1999, p. 418).

sólidas. A bem da verdade, diversas Medidas Provisórias e Resoluções do Conselho Monetário Nacional passam a ser editadas a partir deste momento, com o propósito de aumentar a solidez do sistema, seja por meio da implantação de sistemas de auditoria mais rigorosos e da imposição de sistemas de controles internos, seja através da criação da Central de Risco de Crédito, ou ainda através da permissão de obtenção de receitas de serviços financeiros através da cobrança de tarifas.

Os bancos estaduais, por sua vez, sofrem talvez ainda mais intensamente os efeitos da estabilização monetária, uma vez que apresentavam uma maior vulnerabilidade à contratação de operações mais arriscadas e emprestavam em larga escala aos seus próprios controladores (os Estados), que não raro inadimpliam seus contratos. Em meados da década de 90, a percentagem de bancos públicos com prejuízos alcança 64% em 1995 e 72% em 1996³². Conforme destaca Ness Jr. (2000, p. 73), “um banco estatal saudável, ou que pelo menos mantivesse uma postura saudável, tornou-se a exceção e não a regra no Plano Real”. Num contexto de maiores restrições fiscais e à emissão de moeda, os socorros tradicionalmente oferecidos pelo Banco Central (muitas vezes motivados por pressões políticas), que, segundo estimativas da própria instituição, teriam atingido cerca de R\$ 30 bilhões em valores de 1998³³, tornam-se sujeitos a maiores restrições. Este é, basicamente o cenário que marca a edição da Medida Provisória nº 1.514 e o início do Programa de Estímulo à Redução do Setor Público no Sistema Financeiro (Proes), em agosto de 1996, que condicionou o saneamento dos bancos estaduais a uma das três opções: privatização, liquidação ou transformação em agências de fomento. A bem da verdade, o Proes não se limitou à Medida Provisória nº 1.514, tendo estado associado a várias reedições da própria medida que lhe deu origem e a várias outras medidas provisórias e resoluções do Banco Central do Brasil.

De acordo com dados apresentados por Puga (1999, p. 429), o sistema financeiro público estadu-

al era constituído por um total de 35 instituições, sendo 23 bancos comerciais ou múltiplos. Este mesmo autor estima que, do conjunto de 23 bancos comerciais e múltiplos, apenas nove persistirão integrando o sistema financeiro público estadual após a conclusão do programa. Em paralelo, um número razoável de agências do fomento deverá surgir a partir dos antigos bancos de desenvolvimento e de novas iniciativas. Estas agências, entretanto, em virtude de não captarem recursos do público e do maior rigor quanto aos seus níveis de alavancagem e à manutenção de reservas de liquidez, têm possibilidades escassas de gerar passivos significativos para o setor público no futuro.

Assim, pode-se afirmar que uma das conseqüências mais marcantes dos Proer e do Proes foi o processo de concentração observado no Sistema Financeiro no Brasil. Com efeito, ao se comparar o número de bancos múltiplos e comerciais em 1994 e 2001 percebem-se reduções significativas, conforme evidenciado na Tabela 2 abaixo:

Tabela 2
Instituições Financeiras e Demais Entidades Autorizadas pelo Banco Central do Brasil em Funcionamento

Tipos	31/12/1994		31/12/2001	
	Sedes	Agências	Sedes	Agências
Bancos comerciais	34	4.258	28	389
Bancos múltiplos	212	11.330	154	14.974
Bancos de desenvolvimento	6	9	4	10
Bancos de investimento	17	51	20	47
Caixas econômicas	2	1.929	1	1.689
Soc. Cooperativas	853	–	1.307	–
Soc. de cré. financ. e investimento	42	103	39	72
Soc. Corret. de títulos e valores mobiliários	244	356	177	297
Soc. Corretoras de câmbio	43	47	41	60
Soc. Distribuidoras	371	642	156	252
Soc. de investimento	4	0	0	0
Soc. de arrendamento mercantil	67	110	71	83
Soc. de crédito imobiliário	24	40	16	27
Soc. de crédito ao microempreendedor	–	–	14	5
Associações de poupança e empréstimo	2	1	2	2
Companhias hipotecárias	–	–	7	7
Agência de fomento ou desenvolvimento	–	–	9	9
Total	1.921	18.876	2.046	17.849
Fundos de investimento e de aplicação	1.008	0	5.182	–
Administradoras de consórcio	507	3.516	397	10.378
Total	3.436	22.392	7.625	28.227

Fonte: Banco Central do Brasil (2002)

³² Ness Jr. (2000, p. 73).

³³ Os valores contemplam os programas de saneamento dos bancos estaduais adotados entre 1983 e 1992. Ver, a este respeito, Puga (1999, p. 423-4).

No que diz respeito à internacionalização, é indiscutível que a década de 90 marca um período de acentuado crescimento do investimento externo direto no setor financeiro no Brasil. Com efeito, as participações dos bancos com controle estrangeiro nos ativos bancários e nos depósitos e créditos do sistema bancário elevam-se de níveis inferiores a 10% em 1993 para níveis em torno de 20% em 2000, conforme evidenciado na Tabela 3 e na Figura 3 a seguir:

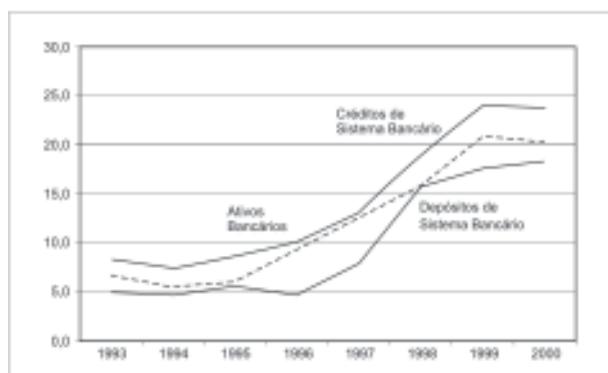
Tabela 3

Presença de Bancos Públicos, Privados Nacionais e com Controle Estrangeiro no Mercado Brasileiro

Instituição	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ativos Bancários								
Bancos Públicos	50,9	51,4	52,2	50,9	50,1	45,8	43,0	44,0
Bancos Privados Nacionais	40,7	41,2	39,2	39,0	36,8	35,3	33,1	32,2
Banco com Controle Estrangeiro	8,4	7,4	8,6	10,1	13,1	18,9	23,9	23,8
Depósitos de Sistema Bancário								
Bancos Públicos	56,3	55,9	58,0	61,2	59,1	51,2	50,6	48,5
Bancos Privados Nacionais	38,8	39,4	36,4	34,1	32,9	33,1	31,8	33,2
Banco com Controle Estrangeiro	4,9	4,7	5,6	4,7	8,0	15,7	17,6	18,3
Créditos do Sistema Bancário								
Bancos Públicos	61,8	59,1	62,1	58,1	52,2	53,2	47,5	46,6
Bancos Privados Nacionais	31,5	35,4	31,8	32,7	35,4	31,0	31,7	33,1
Banco com Controle Estrangeiro	6,7	5,5	6,1	9,2	12,4	15,8	20,8	20,3

Fonte Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002, p. 69).

Figura 3
Presença de Bancos de Controle Estrangeiro no Mercado Brasileiro



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados por Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002, p. 69).

Entretanto, análises bastante recentes, como aquela de Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002, p. 69), embora cautelosas quanto aos desdobramentos futuros do processo de desnacionalização do setor bancário no Brasil, assinalam que os indicadores que reuniram “sugerem que o aumento da presença dos bancos estrangeiros no mercado

brasileiro não alterou as condições de crédito e de prestação de serviços financeiros às empresas no país”. Estes mesmos autores assinalam não haver sinais “de que os bancos estrangeiros operem em condições mais favoráveis que as dos bancos nacionais privados” nem de que “esses últimos tenham alterado suas práticas tradicionais por conta de maior ameaça dos novos concorrentes”. De outra parte, as altas taxas de juros pagas pelos títulos do governo ao longo da maior parte do Plano Real ser-

viram como um desestímulo à concessão de crédito ao setor privado (especialmente de longo prazo), uma vez que as remunerações ponderadas pelo risco obtidas com aplicações em papéis da dívida pública eram bastante superiores àquelas que poderiam ser obtidas através da concessão de crédito. Não se pode perder de vista,

ainda, que a concessão de crédito no Brasil permanece associada a riscos elevados devido a um conjunto de aspectos jurídicos e institucionais que revelam maior tolerância à inadimplência.

Não há dúvida que em função das alterações ocorridas em virtude da estabilização monetária e do novo padrão de regulação que começou a vigorar a partir da década de 90, o Sistema Financeiro no Brasil tornou-se mais concentrado e internacionalizado. Entretanto, apesar da substancial redução das receitas inflacionárias que se observou após o Plano Real, apenas em situações pontuais notou-se efetivamente um aumento da oferta de crédito (especialmente de longo prazo) para o setor privado.

CONCLUSÕES

Ao longo deste trabalho foi apresentada uma breve descrição da evolução do Sistema Financeiro no Brasil usando a Reforma do Sistema Financeiro de 1964/65 e o Plano Real como marcos das

transições observadas. No caso da Reforma do Sistema Financeiro de 1964/65, explicitava-se o objetivo de criar um mercado privado de financiamento de longo prazo usando a correção monetária como instrumento básico para a obtenção de taxas de juros reais positivas. A base do argumento é que o aumento das taxas de poupança por meio de remunerações positivas sobre os depósitos criaria uma oferta de crédito para o setor privado. Conforme se demonstrou ao longo da Seção 4 deste trabalho, a Reforma do Sistema Financeiro de 1964/65 não conseguiu atingir este objetivo. Na década de 90, após a estabilização monetária conseguida através do Plano Real, foi introduzida uma série de alterações no marco de regulação do Sistema Financeiro no Brasil com o propósito de ajustá-lo às novas condições em que passava a operar (redução significativa das receitas inflacionárias obtidas pelas instituições financeiras). Embora se tivesse acreditado que a redução das receitas inflacionárias pudesse redirecionar as instituições para uma maior oferta de crédito de longo prazo, o que se observou de fato foi um aumento da concentração bancária e da internacionalização do setor e uma concentração dos ativos em papéis da dívida pública em virtude das elevadas taxas de juros reais pagas por estes ativos, que ofereciam riscos menores do que o crédito ao setor produtivo. Assim, não se observou um aumento expressivo da oferta de crédito voltado para a formação bruta de capital no âmbito das instituições financeiras privadas. Demonstrou-se, assim, que em ambos os casos, os regimes de regulação propostos criados não foram capazes de criar uma oferta de crédito de longo prazo por instituições privadas no País.

O fato é que, após os movimentos ocorridos ao longo da década de 90, o Sistema Financeiro no Brasil definitivamente já não se enquadra em nenhuma das categorias propostas por Zysman (1983). A redução da participação do setor público no sistema financeiro, ainda que não tenha comprometido o desempenho da principal instituição pública de financiamento de longo prazo no país (o BNDES), já não permite enquadrar o Sistema Financeiro no Brasil na categoria "Sistemas de Crédito Bancário Público" proposta por Zysman (1983). Parece prematuro afirmar, entretanto, que a tendência à con-

centração e à internacionalização seja irreversível: não apenas a evolução do sistema aqui discutida evidencia um comportamento fortemente não-linear como também o discurso político no Brasil tem demonstrado maior simpatia pela intervenção do Estado na economia após uma espécie de refluxo das idéias do Consenso de Washington. Além disso, a mobilidade de capital no setor financeiro é, pela própria natureza das suas atividades, bem maior do que aquela observada no chamado setor real. Isto quer dizer que o sistema financeiro ajusta-se mais rapidamente a mudanças no regime de regulação. A despeito desta constatação, entretanto, os maiores níveis de rigor do ponto de vista contábil (com, inclusive, severas exigências de provisionamento) e a progressiva incorporação de inovações financeiras (como o uso de derivativos e a securitização de créditos) não parecem apresentar uma tendência de reversão por se tratar de movimentos em escala mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. Tradução de Paulo de Almeida Rodrigues. 5.ed. aumentada. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____.;BAER, Werner BANG, James T. *Privatization and equity in Brazil and Russia*. CIBER Working papers, 2002. <Disponível em: <http://www.cba.uiuc.edu/research/02100ciberpaper.pdf>.> Acesso em: 24 set. 2002.

_____.; BAER, Werner ____ NAZMI, Nader. Privatization and restructuring of banks in Brazil. *The Quarterly Review of Economics and Finance*, n. 40, p. 3-24, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *O Banco Central e as novas técnicas de saneamento do Sistema Financeiro Nacional após a estabilização monetária*. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/html/livrosfn.shtm>.> Acesso em: 04 out. 2002.

BIELSCHLOWSKY, R. A. *Bancos e acumulação de capital na industrialização brasileira*. 1975. Tese (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

CARVALHO, Carlos Eduardo; STUDART, Rogério; ALVES Jr., Antônio José. *Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente*. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 882).

CAVALCANTE, Luiz Ricardo M. T. *Um modelo de solow estendido: o papel da intermediação financeira*. 2002. mimeo.

CORAZZA, Gentil. Crise e reestruturação bancária no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 28., 2000, Salvador.

- Anais... Salvador: ANPEC, 2000.
- COSTA, Fernando Nogueira da; DEOS, Simone da Silva. *Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira*. [Campinas]: IE/Unicamp, 2002. (Texto para discussão, 109).
- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do pós-guerra. *Economia e Sociedade*, Campinas, v.3, p. 65-80, dez. 1994.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge, Mass.: Belknap, 1962.
- LIMA, Adelaide Mota. *Bancos comerciais estaduais e o modelo de desenvolvimento brasileiro: a atuação do Banco do Estado da Bahia entre 1960 e 1990*. 2001. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- McKINNON, Ronald I. *A moeda e o capital no desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Interciência, 1978. Primeira edição: 1973.
- ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- PUGA, Fernando Pimentel. Sistema Financeiro Brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. In: GIAMBIAGI, Fabio; MOREIRA, Maurício Mesquita. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.
- SHAW, Edward S. *Financial deepening in economic development*. New York: Oxford University Press, 1973.
- STUDART, Rogério. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. *Revista de Economia Política*, v. 13, n. 1 (49), jan./mar. 1993.
- _____.STUDART, Rogério _____. *Investment finance, saving and funding and financial systems in economic development: theory and lessons from Brazil*. 1995. Tese (Doutorado) - University of London, Londres.
- STUDART, Rogério. Financial opening and deregulation in Brazil in the 1990s: moving towards a new pattern of development financing? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, n. 40, p. 25-44, 2000.
- _____.;STUDART, Rogério _____. HERMANN, Jennifer. *Estrutura e operação dos sistemas financeiros no Mercosul: perspectivas a partir das reformas institucionais dos anos 1990 (Relatório Final)*. Projeto Cepal – IPEA. [Rio de Janeiro]: IE/UFRJ, [200?].
- TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, J. Carlos. *O grande salto para o caos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
- TEIXEIRA, Natermes Guimarães. *Os bancos de desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: ABDE; CEBRAE; BNDE, 1979 (Coleção Técnica, 3).
- ZINI Jr., Álvaro Antonio. *Uma avaliação do Setor Financeiro no Brasil da reforma de 1964/65 à crise dos anos oitenta*. 1982. Dissertação (Mestrado) - Unicamp, Campinas/SP.
- ZYSMAN, J. *Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change*. Londres: Cornell University Press, 1983. industrial change. Londres: Cornell University Press, 1983.

Aonde vai a ONG?

Joseanie Mendonça*
Zélia Góis**

Resumo

Em sua gênese, as ONGs tiveram o papel de contestar as ações do Estado, colaborando para o debate e cobrança para e com a sociedade brasileira. A partir da década de 80 vê-se uma redefinição desse papel com as ONGs assumindo o posto de prestadoras de serviços. Nesse período verificou-se uma intensificação dos problemas sociais o que resultou numa proliferação de instituições visando ao atendimento às demandas das comunidades mais carentes. Verifica-se então a consolidação de um Terceiro Setor que traz em seu âmago o anseio de suprir as lacunas deixadas pelo Estado e pelo mercado, ou primeiro e segundo setores. Nesse contexto, o Estado passa a ser parceiro dessas instituições e o mercado, via empresas, desenvolve ações de cunho filantrópico, configurando-se assim um novo espaço de debate e promoção de bem-estar para os “desassistidos” pelo sistema capitalista.

Palavras-chave: Terceiro Setor, ONG, assistencialismo, privado, público.

ALGUMAS PALAVRAS SOBRE TERCEIRO SETOR

Pelo senso comum ou o conhecimento vulgar compreende-se como Terceiro Setor as atividades que surgiram sob a égide de ações em prol dos excluídos. Ou seja, atividades de cunho caritativo ou assistencialista que se desenvolvem no vácuo da inação governamental e/ou do mercado e visam atender uma massa de excluídos, que vem crescendo em progressão geométrica. Entretanto, é sabido que em seu universo de atuação muitas vezes o Terceiro Setor se confunde, entre as esferas pública e privada, sobretudo ante a constatação de que as

Abstract

Since their inception, the role of the NGOs was to contest the State actions, fostering the debates, the fulfillment of the obligations, thus collaborating with the Brazilian society. From the 80s on, the NGOs were redefined, adopting the role of service providers. Within this period, the social problems were intensified, which resulted in the proliferation of institutes to supply the demands of the underprivileged communities. The result is the consolidation of the Third Sector that in essence longs to fill in the gaps left by the State and the market, namely the first and second sectors. Within this context, the State and these institutions become partners, and the market through companies performs philanthropic activities. Therefore there are new possibilities for debate and the assurance of welfare for the “underprivileged” communities of the capitalist system”.

Key words: Third Sector, NGO, patronizing, private, public.

entidades que compõem o Terceiro Setor têm caráter privado, mas atendem a interesses públicos.

A idéia de um “Terceiro Setor” supõe um “primeiro” e um “segundo”, e nesta medida faz referência ao Estado e ao mercado. A referência, no entanto, é indireta, obtida pela negação – “nem governamental, nem lucrativo”. Em termos explícitos e positivos, o conceito designa simplesmente um conjunto de iniciativas particulares com um sentido público. Enquanto a noção de uma “sociedade civil” coloca-nos numa oposição complementar e sistêmica ao Estado, a idéia de um “Terceiro Setor” orienta a reflexão para outras direções, sem fronteiras definidas. Seguindo esta orientação, ultrapassamos facilmente o campo das instituições e encontramos uma variedade de prestadores de serviços que não costumam ser incluídos nos diretórios convencionais dos “agentes não-governamentais”. Muitos não estão sequer registrados em qualquer instância jurídica”. (FERNANDES, 1994, p.127).

Para Falconer (1999), Terceiro Setor, no Brasil, pode ser compreendido como uma idéia-força, um

* Economista, e bolsista Fapes. joseanie@sei.ba.gov.br

** Mestre em Administração pela UFBA, profª universitária e subgerente da GEAC/SEI. zelia@sei.ba.gov.br

espaço mobilizador de reflexão, de recursos e, sobretudo, de ação, tendo força própria solidificada que perpassa qualquer modelo que tenha como base uma teoria organizacional, política ou sociológica. Nesse contexto, buscando-se uma caracterização do Terceiro Setor, a partir de seus agentes, estariam igualmente incluídos associações de classe e gênero, sindicatos, entidades religiosas, ONGs (organizações não-governamentais), movimentos sociais, sociedades civis. Assim, pode-se resumir quatro segmentos principais dentro do Terceiro Setor: formas tradicionais de ajuda mútua (dentre elas obras de caridade e assistência de cunho religioso), movimentos sociais e associações civis, ONGs e filantropia empresarial.

Como afirma Camargo *et al.* (2001) o conceito de Terceiro Setor foi “revitalizado no período ditatorial, no qual a sociedade sofreu forte demanda por um espaço fora do âmbito do governo para atuar nas causas coletivas, esquivando-se também da lógica do mercado para formar um Terceiro Setor”. Assim, esse novo setor surgiu para agregar todo tipo de manifestação de entidades as mais diversas, tendo como base um mesmo contexto ideológico.

Por outro lado, os regimes autoritários criaram uma situação na qual as classes empresariais eram constrangidas a defender os seus interesses negociando direta e veladamente com os executivos no poder. O *lobby* discreto e a corrupção tornaram-se procedimentos regulares para que as coisas acontecessem no nível do governo, o que fez o setor privado ainda mais cuidadoso no relacionamento com os grupos de oposição. Os movimentos sociais e as ONGs responderam na mesma medida, percebendo-se como atores de um confronto global de classes, o que de fato aconteceu em diversas ocasiões. (Fernandes, 1994, p.128).

Conforme apresentam Costa Júnior (1996) e Camargo *et al.* (2001) alguns fatores concorreram para o aparecimento desse setor ao mesmo tempo em que contribuíram para o seu fortalecimento. Em primeiro lugar destacam a falta de confiança da sociedade depositada no Estado de que esse possa suprir as necessidades básicas da população, fazendo assim emergir os movimentos populares reivindicatórios com características singulares quanto à sua forma de organização sendo os próprios membros da comunidade os envolvidos direta-

te com os problemas do cotidiano, os seus gestores. Ademais, a crise do Estado do bem-estar social acentuada a partir dos anos 80 – apresentando um Estado incapaz de manter as suas funções sociais, mas, ainda assim, produzindo um pesado ônus ao erário público e consolidando uma imensa burocracia.

É também creditado aos agentes externos, principalmente, à Igreja Católica um papel de destaque por promover parcerias, doações e intercâmbio com empresas, outras entidades e com o próprio governo.

Outro fator de relevância apontado refere-se à crise de desenvolvimento que se inicia com os choques do petróleo na década de 70 e se expande concorrendo para que uma grande parcela da população decrescesse na pirâmide social. Destacam, também, a crise do meio ambiente, motivando tanto as organizações quanto os indivíduos a adotarem uma postura mais crítica e consciente em relação às questões ambientais que afetam a qualidade de vida do planeta. Conjuntamente, atribuem à crise do sistema socialista, a partir da queda do Leste Europeu, que deixa um espaço a ser preenchido por outros agentes sociais não-estatais.

Citam, ainda, a expansão dos meios de comunicação. Capaz de romper barreiras e favorecer a integração dos mercados, além de possibilitar mudanças nas estruturas organizacionais dessas instituições não-lucrativas tornando-as mais horizontalizadas e, portanto, mais ágeis. Ademais, o fluxo de comunicação entre as nações e localidades remotas é ampliado, favorecendo o contato com associados, parceiros e especialistas da área.

O crescimento econômico verificado nas décadas de 60 e 70, contribuindo para a formação de uma classe média capaz de desenvolver empreendimentos ligados a ações filantrópicas e o advento da informática reduzindo postos de trabalho e deslocando uma parcela significativa da população para a economia informal são fatores, segundo os autores, que não devem ser desprezados.

No caso específico do Brasil, outros fatores também concorreram para o crescimento desse setor. Dentre outros, pode-se apontar a desigualdade social provocada pela estagnação econômica dos anos 80 suscitando o aparecimento de movi-

mentos de natureza reivindicatória em áreas como a de saúde, educação, habitação e meio ambiente.

Entretanto, apesar de interesses comuns quanto a promoção do bem-estar da coletividade, nem sempre se verifica os segmentos do Terceiro Setor atuando em uníssono. Para Fernandes (1994), a interação entre esses segmentos durante a década de 80 pode ser descrita da seguinte maneira: os movimentos sociais, as associações civis e as ONGs “estiveram intimamente associados, reforçando-se mutuamente numa dinâmica poderosa”, mas quase não se comunicaram com as formas tradicionais de ajuda mútua e as entidades de filantropia empresarial. Os movimentos, associações e ONGs afirmaram a sua vocação rompendo explicitamente com o assistencialismo. Dessa forma, “assistencialismo” virou um termo de acusação e com teor pejorativo ou negativo.

Assim, esse setor tem sua origem, principalmente, como agente intermediador das relações entre o Estado e o mercado cabendo-lhe um papel agregador de busca entre setores opostos. Ou seja, o ponto de equilíbrio ou de harmonia, com destaque para as relações que perseguem uma melhora social. Assim, parece oportuno concluir que devido ao Estado e ao próprio mercado serem incapazes de integrar socialmente as milhões de pessoas em todo o mundo e de não dar respostas para os enormes problemas que afligem a humanidade, essa forma de expressão aparece como uma forma de superar a dicotomia Estado-mercado.

A partir da década de 90, verificou-se um crescimento do espaço de atuação do Terceiro Setor, principalmente nas áreas abandonadas pelo primeiro e segundo setores. O crescimento vertiginoso e, ao mesmo tempo, heterogêneo e articulado das ONGs, movimentos sociais e associações civis, comprovam esse fortalecimento e apontam para a consolidação de uma sociedade civil global com poder de intervenção transnacional. Socieda-

de civil, entendida por Teixeira (2000) como um campo de ações coletivas, realizadas por atores diferenciados em várias partes do mundo e em interação com o Estado e o mercado, sendo capaz de influenciá-los a questionarem suas decisões.

Trata-se, pois, segundo o conceito da Comunidade Solidária (1998), de um fenômeno que surge em todo o mundo como proposta nova no campo social, sendo definido como o conjunto de atividades privadas, com fins públicos e sem fins lucrativos, composto por instituições civis de qualquer origem – religiosa, comunitária, de trabalhadores, institutos e fundações empresariais e ONGs, diferenciando-se da lógica estrita de governo (público com fins exclusivamente públicos) e de mercado (privado com fins unicamente privados) e com amplo leque de atuação, desde prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e bem-estar social; atividades relacionadas com defesa de direitos de grupos específicos da população, proteção ao meio-ambiente, promoção do esporte, cultura e lazer.

Nunca como nos últimos anos o planeta e o homem sofreram tantas e tão alarmantes ameaças ao meio ambiente, tendo como conseqüências a exaustão dos recursos naturais e das fontes energéticas, além de graves problemas de difíceis soluções, que têm demandado conscientização e mobilização de toda a sociedade tais como fome, doenças, desemprego, falta de acesso à educação e à cultura e condições socioeconômicas das mais precárias exigindo o aparecimento de um “terceiro” setor capaz de criar condições de reprodução social, indo, conforme salienta Rifkin (1995), além de medidas puramente paliativas e estabelecendo-se como um setor social autônomo. Dessa forma, Rifkin apresenta o Terceiro Setor como força aglutinadora e de elo social capaz de manter os diferentes interesses da sociedade dentro de uma identidade social coesa. Portanto, como afirma Camargo *et al.* (2001), o Terceiro Setor tem o pa-

A partir da década de 90, verificou-se um crescimento do espaço de atuação do Terceiro Setor, principalmente nas áreas abandonadas pelo primeiro e segundo setores. O crescimento vertiginoso e, ao mesmo tempo, heterogêneo e articulado das ONGs, movimentos sociais e associações civis, comprovam esse fortalecimento e apontam para a consolidação de uma sociedade civil global com poder de intervenção transnacional

pel precípua de transformar a sociedade e combater os problemas na sua estrutura, ou seja, em sua raiz, trazendo um retorno efetivo à sociedade e não apenas reduzindo a sua miséria. Assim sendo, ainda segundo esse autor, o Terceiro Setor está intimamente ligado à economia capitalista, o que é muito importante por combinar a eficiência do mercado aos interesses públicos e dessa forma ajudar ao Estado a reduzir as desigualdades sociais.

Uma outra forma de caracterizar o Terceiro Setor, discutida por Camargo *et al.* (2001), é considerá-lo um meio-termo do ambiente político-econômico, capaz de intermediar as relações entre o Estado e o mercado no que tange às questões da melhora social tendo como mérito principal agregar modelos organizacionais eficientes aos seus objetivos voltados à filantropia, atuando como agente transformador e assim extrapolando fronteiras, sejam referentes ao combate do paternalismo estatal e o individualismo social, dotando o indivíduo, como membro de uma sociedade, de recursos que o tornem ativo perante as desigualdades. Para esses autores meio-termo pode ser definido como um “equilíbrio de valores, buscando entre os extremos opostos de uma ideologia um caminho central conciliador, que seja composto por premissas de ambos os lados, de tal forma que harmonize ou até mesmo integre os elementos em debate, tendo em vista pontos comuns entre si”.

Ainda segundo Camargo *et al.* (2001), pode-se destacar como integrantes do Terceiro Setor as associações cuja finalidade pode ser de cunho altruísta, tendo como exemplo, as associações beneficentes que atendem a uma comunidade sem restrições qualificadas, ou as consideradas como egoísticas, que se restringem a um grupo seletivo e homogêneo de associados; as fundações, que têm como premissa básica a existência de um patrimônio com personalidade jurídica colocado a serviço de uma comunidade; os sindicatos, que são associações de caráter profissional, que congrega empregados e empregadores, trabalhadores autônomos e profissionais liberais que exercem uma mesma atividade ou outra similar, com a intenção de defender, estudar e coordenar seus interesses individuais e profissionais; as cooperativas, que têm como finalidade tanto a satisfação econômica quanto a social dos seus integrantes; a Igreja, cuja missão se as-

menta em valores espirituais e religiosos como meio de atingir a sociedade; e as ONGs (organizações não-governamentais).

O tamanho do Terceiro Setor no Brasil é bastante impreciso, e na Bahia não é diferente. Há indícios de que sua participação na economia nacional seja relevante e que empregue uma massa substantiva de trabalhadores, algo em torno de 1,5 milhão de pessoas, distribuídas em 250 mil entidades. Segundo informações da Receita Federal a estimativa para a Bahia é de cerca de 51 mil organizações da sociedade civil criadas, principalmente, na última década formando o chamado Terceiro Setor. Essas informações não refletem, verdadeiramente, a atuação do Terceiro Setor, haja vista os dados fornecidos pela Receita serem provenientes de todas as organizações que não visem lucro, aí incluídas as organizações esportivas e cartoriais.

Atualmente, dados referentes a esse setor vêm sendo mapeados pelo Núcleo de Estudos sobre Poder e Organizações Locais – Nepol, da Escola de Administração da Bahia (UFBA), juntamente com a Artesocial Desenvolvimento e Avaliação de Projetos Sociais e Públicos, tendo como parceira a Secretaria de Combate à Pobreza. A proposta desse núcleo é pesquisar essas entidades em 40 cidades, incluindo Salvador, Região Metropolitana e mais 30 municípios baianos dentre os mais populosos e considerados líderes com relação a sua atividade econômica. Segundo Fernando Fischer³, administrador da Artesocial, o objetivo desse estudo, batizado de Projeto de Mapeamento de Organizações da Sociedade Civil do Estado da Bahia, é definir características como: o público-alvo dessas organizações, áreas de atuação, mão-de-obra contratada e voluntária, recursos financeiros e materiais, grau de inclusão digital e serviços utilizados, parcerias estabelecidas com os demais setores e formas de participação popular exercida. Derivações podem ser realizadas com o intuito de conhecer o perfil do gestor social¹.

Segundo dados da Folha de São Paulo (1999)², o Terceiro Setor, sendo considerado uma economia

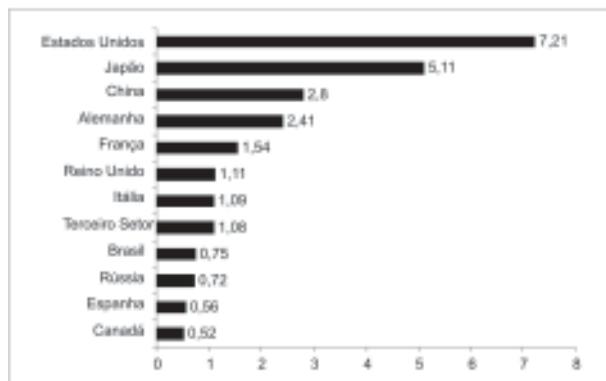
¹ Paper capturado na Internet: Emprego Social: Crescimento do terceiro setor no Brasil amplia mercado profissional, de Gladys Pimentel (origem perdida)

² Folha de S. Paulo – Folha Trainee Especial. 18 de setembro de 1999.

independente, ocuparia a oitava posição no ranking das maiores economias do planeta (Gráfico 1). Em 1999, o setor voluntário movimentou US\$ 11 bilhões, ou seja, o equivalente a 1,5% do PIB brasileiro, valor superior ao arrecadado pela Volkswagen, no ano citado, que foi de US\$ 7,2 bilhões.

Gráfico 1

Volume de recursos movimentados pelo Terceiro Setor em relação ao PIB de países selecionados 1999 (US\$ trilhões)



FONTE: Pesquisa comparativa Johns Hopkins - Iser/1995, Folha de S. Paulo, 18/09/99

Segundo pesquisa realizada pela Johns Hopkins University (1999)³, dos Estados Unidos, em parceria com o Instituto de Estudos da Religião do Rio de Janeiro, o setor filantrópico apresentou crescimento entre 1991 e 1995 de 44,4% maior que o crescimento da economia brasileira, que foi de 19,9% no mesmo período. No ano de 1999, o setor empregou 29 milhões de pessoas em organizações sem fins lucrativos em todo o mundo. No Brasil, no ano em questão, 1,45 milhão atuava no setor, 23% como voluntários sendo 81% dessa mão-de-obra distribuída em quatro áreas de atividades como educação, saúde, cultura e recreação e assistência social. Entre 1991 e 1995, as áreas de educação e saúde, embora numericamente maiores quanto ao pessoal ocupado, cresceram menos que as demais. Houve um incremento de 29,3% na educação, e 17,9% na saúde. Abaixo da média do setor, que foi de 44,4%.

Nessas circunstâncias, as ONGs tornaram-se centros de recursos humanos (assessorias, informações, materiais pedagógicos, formação, elabo-

ração de projetos, etc.), postos a serviço das associações comunitárias e dos movimentos sociais. E assim é que as ONGs ganharam papel importante na consolidação do universo do Terceiro Setor.

A conexão improvável entre microprojetos locais e campanhas de escala internacional demonstrou-se perfeitamente realizável. A multiplicidade das iniciativas encontrou formas *sui generis* de articulação capazes de conviver, e eventualmente de potencializar, a diversidade e a segmentação institucional. A palavra-chave deste novo processo de articulação foi importada do campo da informática – reúnem-se através de “redes” que combinam a autonomia de cada ponto no sistema com um intenso fluxo de informações. (FERNANDES, 1994, p.130).

Segundo Peón (1993, *apud* Fernandes, 1994, p. 130), essas redes de ONGs podem ser descritas como “processos dinâmicos permanentes que estabelecem laços múltiplos, descontínuos e redundantes entre pessoas e entre grupos, formais e informais (...) O essencial nestas redes não é a estrutura, mas os processos descentralizados de comunicação e de tomada de decisões. Apóiam-se em sólidos relacionamentos interpessoais que resistem ao teste do tempo”.

Considerando-se que os indicadores socioeconômicos não mudaram muito a partir do surgimento das ONGs, até porque elas não têm poder suficiente para interferir na estrutura da sociedade, evidencia-se a necessidade de reavaliação do papel dessas instituições.

Entretanto, a dicotomia Estado-mercado parece estar sendo superada, não com a entrada em cena de um terceiro ator, que sempre existiu, mas com o seu reconhecimento. Nesse espaço revela-se um novo desenho para a sociedade, suscitando um questionamento sobre o tipo de sociedade que se espera desenvolver neste novo milênio.

O PAPEL DAS ONGS

Antes de se partir para o desenvolvimento do papel das ONGs, é necessário que se faça uma conceituação do que seja ONG. Cabe aqui a definição de Fraga (2000), segundo a qual “as ONG’s configuram-se, historicamente, como um campo de práticas sociais comuns a entidades que interagiram no sentido de apoiar atores sociais emergen-

³ Idem.

tes na luta por seus direitos. Assim, tais instituições devem ser compreendidas pelas suas ações e atividades engendradas na esfera pública”.

Por sua vez, Fernandes (1994) apresenta o seguinte entendimento sobre ONG: “são instituições propriamente privadas, mas sem fins lucrativos. Lucros eventuais devem ser reinvestidos nas atividades-fim, não cabendo a sua distribuição, enquanto tais, entre os membros da organização”.

Diante do exposto pode-se fazer algumas ponderações acerca dos conceitos apresentados. A primeira é que muitas vezes as ONGs são entendidas como pertencentes à esfera pública devido ao intenso relacionamento com governos e Estado, sobretudo no que se refere a captação de recursos para viabilizar a execução e continuidade de seu trabalho, a partir da década de 90.

Na década de 90, contudo, novas mutações se operacionalizaram no campo das ONGs: um alargamento de sua especificação; novas relações com o Estado; crise nas fontes tradicionais de financiamento oriundos da cooperação internacional, novos parâmetros de relação com os movimentos sociais. (FRAGA, 2000, p.4).

Vale ressaltar que durante o regime militar, principalmente, a relação das ONGs com o governo era muito tensa e as parcerias eram praticamente inexistentes. Nesse período, o trabalho dessas instituições era semiclandestino, provavelmente pelo que aponta Fraga (2000), as principais razões: “a) era significativo nas ONG’s um ideário pautado na auto-organização popular e na autogestão social, referências de modelos de sociedade; b) o Estado era a organização política antagônica de tais princípios norteadores”.

Entretanto, na década de 90, dentre as mudanças verificadas no campo das ONGs pode-se ressaltar um estreitamento das relações ONG-Estado, sobretudo pelo refreamento do fluxo de ajuda financeira de agências de cooperação para a América do Sul e, particularmente, o Brasil. Isso devido ao fato de que muitas agências não consideraram mais a região como prioritária para investir recur-

sos, sobretudo com a evidência de graves problemas também verificados em países do Leste Europeu e da África, além de problemas internos dos países da Comunidade Européia, notadamente o desemprego.

Dessa forma, as ONGs têm por definição formal a associação de pessoas as quais se definem como entidades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos, se identificando com a sociedade civil e tendo alguma participação de voluntários. Nesse sentido, esse conceito se aproxima e se sobrepõe ao do Terceiro Setor. Dessa forma há uma ambigüidade entre esses dois conceitos, o que caracteriza a importância do trabalho das ONGs, cuja representatividade e expressão tornou possível a construção conceitual do Terceiro Setor.

A criação do conceito de Terceiro Setor e sua confusão com o conceito de ONGs, segundo Bava (2000), se dá através do compromisso com a construção da cidadania e da democracia difundidos a partir das ONGs e irradiado para o Terceiro Setor.

Neste sentido, tem cumprido um papel crucial a existência de redes e fóruns – nacionais e internacionais – onde as ONGs passam a conviver com outros tipos de instituições. Da troca de experiências, do debate, do aprendizado em matéria de negociação, vive-se um processo de amadurecimento democrático nesta convivência, constroem-se esferas públicas não-estatais e uma nova agenda em torno das questões sociais. (Bava, 2000)

Para Salamon & Anheier (*apud* Scherer-Warren, 1996) as ONGs podem ser caracterizadas como organizações formais, planejadas e estruturadas organizacionalmente, de caráter privado, compondo um novo setor separado do governo e do mercado, porém, com fins públicos, não visando o lucro, portanto distinguindo-se das empresas, sendo autogovernadas a partir de diretrizes e regulamentos próprios e possuindo participação voluntária de alguns membros, pelo menos no seu corpo diretor. No que diz respeito às suas funções principais, estas podem ser de mediação e de assessoria, variando entre as áreas educacional, política,

técnica, legal e informacional, dentre outras. Também desempenham atividades de articulação entre a sociedade civil e o Estado, com trabalho de apoio material e de serviços, de construção de conhecimento e de solidariedade a causas humanitárias, de respeito ao meio ambiente e ainda de promoção da cidadania.

As atividades dessas entidades estão dirigidas, preferencialmente, a alguns segmentos da sociedade civil, tais como os movimentos populares, as comunidades de base, populações marginalizadas ou discriminadas cujos direitos não estão sendo observados.

Em relação aos seus objetivos esses autores, citados anteriormente, destacam dois critérios a partir da capacidade da organização em transformar a sociedade civil. Esses critérios corresponderiam às transformações mais localizadas que eles chamam de microtransformações, cujo impacto se daria no nível local ou no cotidiano e as macrotransformações, que teriam uma atuação sistêmica, de interrelação e interdependência e, portanto, de ação mais global.

O campo de atuação das ONGs é bastante vasto e pode ser definido a partir de três referenciais. Como aponta Scherer-Warren (1996), a distinção em filantropia – hoje entendida “como ação solidária dos integrados para com os excluídos, como meio para a construção de uma cidadania mais abrangente e como base ética para a sociedade civil” – o desenvolvimento, compreendido como um conjunto de ações que possam assegurar a sustentabilidade ecológica e a justiça social. Por último, a cidadania que se desdobra na defesa de políticas sociais e de participação no poder público e na questão da justiça social e dos direitos humanos. Na verdade, essa delimitação trata de referências abrangentes que compreendem vários desdobramentos e que tendem a cruzar-se cada vez mais.

Assim, é cada vez mais difícil delimitar o campo de atuação das ONGs, podendo isso representar mais um desafio a ser enfrentado não só pelas

ONGs como por todo o Terceiro Setor. O grande dilema é manter a autonomia perante seus financiadores, tanto o poder público quanto o privado ao mesmo tempo atendendo às expectativas da sociedade no sentido de defender as suas causas e também apoiá-las. Dessa forma, as ONGs precisam de uma proposta clara, para que não haja inversão do papel entre elas e o Estado e entre elas e o setor privado, sob pena de não responder a contento e

ainda fugir dos seus propósitos, cabendo-lhes assim um papel meramente de coadjuvantes desses dois setores.

No Brasil, as ONGs se expandiram, de forma mais específica, a partir da década de 80, atuando, principalmente, na área de desenvolvimento e cidadania. A partir desse período a expansão das ONGs está associada aos movimentos mais marcantes do cenário nacional, qual seja, a reordenação das forças político-sociais

em blocos partidários lutando pelo poder tanto das Câmaras quanto das Assembléias Legislativas, e as políticas governamentais em direção à desestatização.

Para Camargo *et al.* (2001), esses movimentos podem gerar questionamentos quanto ao campo de atuação das ONGs e ao seu papel precípua. Problemas podem surgir na medida que as ONGs sejam utilizadas como espaços para abrigar interesses de minorias ou comportem-se como prestadoras de serviços. Por outro lado, as ONGs podem apresentar-se como possibilidades de novas incursões, na medida em que representem um novo território organizador da sociedade civil mobilizando-a a ocupar os espaços de análise e contribuição na elaboração e fiscalização de políticas públicas.

Hoje, a existência de ONGs de diversos tipos e tamanhos é uma realidade. Há grupos fortes constituídos de entidades ambientalistas e ecológicas. Há também grupos formados pelas ONGs de assessoria a movimentos populares e por entidades de assessoria a categorias determinadas. Há ainda grupos voltados para a defesa de grupos específicos, constituídos, preferencialmente, pelas cama-

**As ONGs podem
apresentar-se como
possibilidades de novas
incursões, na medida em
que representem um novo
território organizador da
sociedade civil
mobilizando-a a ocupar os
espaços de análise e
contribuição na
elaboração e fiscalização
de políticas públicas.**

das médias da população defendendo interesse dessa própria classe. Também são citadas por Camargo *et al.* (2001) as ONGs de apoio aos menores e adolescentes cujo número é considerado o mais expressivo dentre as demais.

Os números apresentados por Camargo *et al.* (2001) para o ano de 1994 apontam a existência de cinco mil ONGs no Brasil, movimentando recursos financeiros em torno de 700 milhões de dólares por ano. Segundo dados do PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para o ano de 1995, apresentados no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002, indicam a existência de 210 mil ONGs no país⁴.

Pesquisa recente realizada pela Abong – Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais, no período compreendido entre agosto e novembro de 2001 com 196 das 248 entidades associadas, revela o seguinte perfil⁵: 53,06 % das associadas atuam no Nordeste, sendo que 42,86% das sedes estão localizadas no Sudeste. Centro-Oeste é a região com menor atuação, apenas 22,45%. As principais áreas de atuação dessas ONGs são as de educação (52,04%), organização popular/participação popular (38,73%), justiça e promoção de direitos (36,73%), fortalecimento de outras ONGs/movimentos populares (26,02), relação de gênero e discriminação sexual (25,0%).

Em relação ao campo de atuação, a pesquisa indica os mais variados, corroborando nas afirmações anteriores. Nesse sentido a pesquisa destaca os de capacitação técnica/política com 64,29%; assessoria, 42,35%; prestação de serviços, 34,18%; e pesquisa, 16,33%.

Os principais beneficiários apontados são as organizações populares/movimentos sociais, com 61,73%; as crianças e adolescentes, com 40,31%; as mulheres, com 39,29%; a população em geral, com 29,08%; e, por fim, os trabalhadores e sindicatos rurais, com 25,0%. E dentre as principais fontes de recursos pode-se destacar as agências internacionais de cooperação participando com 78,57%; comercialização de produtos e serviços, com 46,43%;

órgãos governamentais e federais, com 45,41%, e os municipais, com uma participação mais discreta em torno de 12,0%. No que diz respeito às mais importantes fontes de recurso em relação ao orçamento total, as agências internacionais de cooperação aparecem em primeiro lugar, participando com 50,61%, seguida pelos órgãos governamentais – federais, estaduais e municipais – com 18,46%.

No item prestações de contas, 76,53% dos associados declararam ter política pública de prestação de contas. Sendo esta dirigida, preferencialmente, aos financiadores (93,33%) e associados (70,0%);

A pesquisa revela ainda que, 65,69% do pessoal ocupado em ONGs são mulheres, corroborando a tendência iniciada mais acentuadamente a partir dos anos 80, de ascensão desse gênero no mercado de trabalho. Dentre o pessoal ocupado, 46,89% possui nível superior e 11,85% nível de pós-graduação. Em relação ao regime de trabalho, 58,82% do pessoal ocupado encontra-se sob o regime CLT. Outras formas encontradas foram: 19,10% de autônomos, 6,59% de trabalhadores temporários, 6,59% de estagiários e apenas 2,08% de terceirizados. Dentre as organizações pesquisadas, 62,76% trabalham com voluntários e 53,66% dizem possuir uma “política voltada para a capacitação, conscientização e politização do voluntário”, evidenciando uma característica importante das pessoas que trabalham nessas organizações, quais sejam a vontade e empenho em ajudar outras pessoas proporcionando qualidade de vida em duplo sentido, tanto de quem oferece o serviço quanto de quem recebe esse serviço. Outras organizações, em torno de 46,0%, dizem voltar suas políticas para o próprio gerenciamento, enquanto 33,33% para a atração de novos voluntários.

Ainda com relação aos recursos humanos, a grande maioria das ONGs, ou seja, 40,31% têm até 10 funcionários, sendo consideradas, portanto, de pequeno porte, enquanto apenas 3,06% têm mais de 100 funcionários. No quesito infra-estrutura, 96,94% afirmam possuir computador e 91,84% aparelho de fax. Também nesse quesito, 48,98% dizem possuir sede própria e 46,94% veículo.

As principais dificuldades apontadas por essas organizações foram quanto ao aumento da demanda ou volume de trabalho (67,35%), em seguida pela fi-

⁴ Valor Econômico – caderno: Empresa e Comunidade, 23,24,25/08/2002.

⁵ Capturado na Internet em 10/10/2002: www.abong.org

nanceira (59,18%), escassez de pessoal (37,76%), falta de infra-estrutura (20,92%) e, por fim, a incapacidade de se obter novos recursos (20,41%).

Apesar desses resultados representarem apenas uma parcela do que se estimam, com relação ao número de ONGs no País, eles transmitem a importância cada vez maior dessas organizações. A capacidade de articulação privilegiando as relações entre os indivíduos, os grupos, as organizações ou os setores, qual seja, os diversos segmentos da sociedade. Redes que se formam através das parcerias, alianças, coalizões no sentido de criar sinergias e potencializar esforços na busca de soluções das questões públicas. O papel de captador de recursos como mecanismo de fazer cumprir os seus objetivos. Por outro lado, esses dados expressam também um ponto negativo ou vulnerável, a dependência aos órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) no que diz respeito à obtenção de recursos financeiros em relação ao orçamento total.

UM CAMINHO A SER TRILHADO

Por fim, cabe acrescentar que numa atmosfera nacional e internacional marcada pelo aumento da exclusão social e a retirada progressiva da regulamentação do Estado, a sociedade brasileira vem correndo cada vez mais o risco de verificar as conquistas pela inclusão de parcelas consideráveis da população no consumo coletivo e no gozo de direitos fundamentais se espriarem. Nesse contexto, as ONGs, assim como os demais agentes do Terceiro Setor, podem ter um papel fundamental que foi construído historicamente e com intensa legitimidade, que deve se orientar no sentido da valorização do público e da experiência cotidiana dos setores populares.

A partir da identidade construída ao longo das décadas, as ONGs poderão assumir papel preponderante na construção de novas bases para a sociedade. É necessário que essas organizações cada vez mais desvinculem-se do rótulo de prestadoras de serviços e fortaleçam ações voltadas para a organização e participação das comunidades a que atendem na transformação social, através do protagonismo juvenil e ações voltadas para a conscientização dos cidadãos, por exemplo, evitando ocupar o espaço da ação legítima do Estado. Ao contrário,

devem as ONGs reunirem-se à sociedade para a cobrança do cumprimento do papel do Estado. Dessa forma o modelo trisetorial ganha relevância no cenário mundial, podendo habitar simultaneamente e partilhar sinergias em favor de interesses e manifestações da sociedade.

Para o alcance desses objetivos vê-se uma premente necessidade de maior intercâmbio entre as ONGs e os demais agentes do Terceiro Setor, o que poderá se verificar a partir do surgimento de redes e do fortalecimento das redes já existentes, de interação e de comunicação (a esse exemplo, Fase, Ibase, Idac, Iser).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAVA, Sívio Caccia. O terceiro setor e os desafios do Estado de São Paulo para o Século XXI. *Cadernos ABONG*, São Paulo, n. 27, maio 2000.
- CAMARGO, Mariângela F.de.; et. al. *Gestão do terceiro setor no Brasil: estratégias de captação de recursos para organizações sem fins lucrativas*. São Paulo: Futura, 2002.
- COMUNIDADE SOLIDÁRIA. O papel estratégico do terceiro setor. *Bahia Análise & Dados: ONGS*, v. 7, n. 4, Salvador, p. 60-74, mar. 1998.
- COSTA JÚNIOR, Leopoldo. Terceiro Setor e Economia Social. Texto produzido a partir de trabalhos apresentados no I Encontro Paranaense de Fundações Privadas (Curitiba, outubro de 1997 e nas Faculdades Osvaldo Cruz (São Paulo, novembro de 1997).
- FALCONER, Andrés P. *A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão*. São Paulo: USP, 1999.
- FERNANDES, Rubem C. *Privado porém público – o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- FRAGA, Paulo C. P. As ongs e o espaço público no Brasil. 2000 (mimeo)
- NEDER, Ricardo T. As ongs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL "SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO", São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br>>. Acesso em: 10 out.2002.
- ONG'S no Brasil: perfil das associadas à ABONG – principais resultados da pesquisa realizada entre agosto e novembro de 2001. Disponível em: <<http://www.abong.org>>. Acesso em: 10 out. 2002
- RIFKIN, Jeremy. "Identidade e natureza do Terceiro Setor". In: *Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado*. São Paulo: paz e Terra, 1997.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem Fronteiras*, [s.l.]: Hucitec, 1996.
- TEIXEIRA, Elenaldo C. *Sociedade Civil e participação cidadã no poder local*. Salvador: Pro-Reitoria de Extensão da UFBA, 2000.