

# BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v. 20 • n. 1 • ABR/JUN. 2010

ISSN 0103 8117

**REFLEXÕES  
SOBRE O PÓS-CRISE:  
POSSÍVEIS CENÁRIOS**



DESIGN PREGO

publicações  
**SEI**

**SEI**  
15 ANOS



# BAHIA ANÁLISE & DADOS



Foto: Stock xching/Alessandro Paiva

ISSN 0103 8117

Bahia anál. dados

Salvador

v. 20

n. 1

p. 1-144

abr./jun. 2010

**Governo do Estado da Bahia**  
Jaques Wagner

**Secretaria do Planejamento (Seplan)**  
Antônio Alberto Valença

**Superintendência de Estudos Econômicos  
e Sociais da Bahia (SEI)**  
José Geraldo dos Reis Santos

**Diretoria de Indicadores e Estatísticas (Distat)**  
Gustavo Casseb Pessoti

**Coordenação de Acompanhamento Conjuntural (CAC)**  
Luiz Mário Vieira

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress* e no sistema *Qualis* das Capes.

**Conselho Editorial**

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueiróia, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Proséripio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto

**Editor**

Francisco Baqueiro Vidal

**Coordenação Editorial**

Luiz Mário Vieira, Carla Nascimento, Jorge Tadeu Caffé

**Coordenação de Documentação e Biblioteca (Cobi)**

**Normalização**

Raimundo Pereira Santos

**Revisão de Linguagem**

Luís Fernando Sarno (port.), Denice Maria Figueiredo Santos (ing.)

**Coordenação de Disseminação de Informações (Codin)**

Márcia Santos

**Padronização e Estilo**

**Editoria de Arte**

Elisabete Cristina Teixeira Barretto, Aline Santana (estag.)

**Capa**

Julio Vilela

**Editoração**

Nando Cordeiro

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e  
Sociais da Bahia, 2010.  
v.20  
n.1  
Trimestral  
ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

---

Impressão: EGBA  
Tiragem: 1.000 exemplares

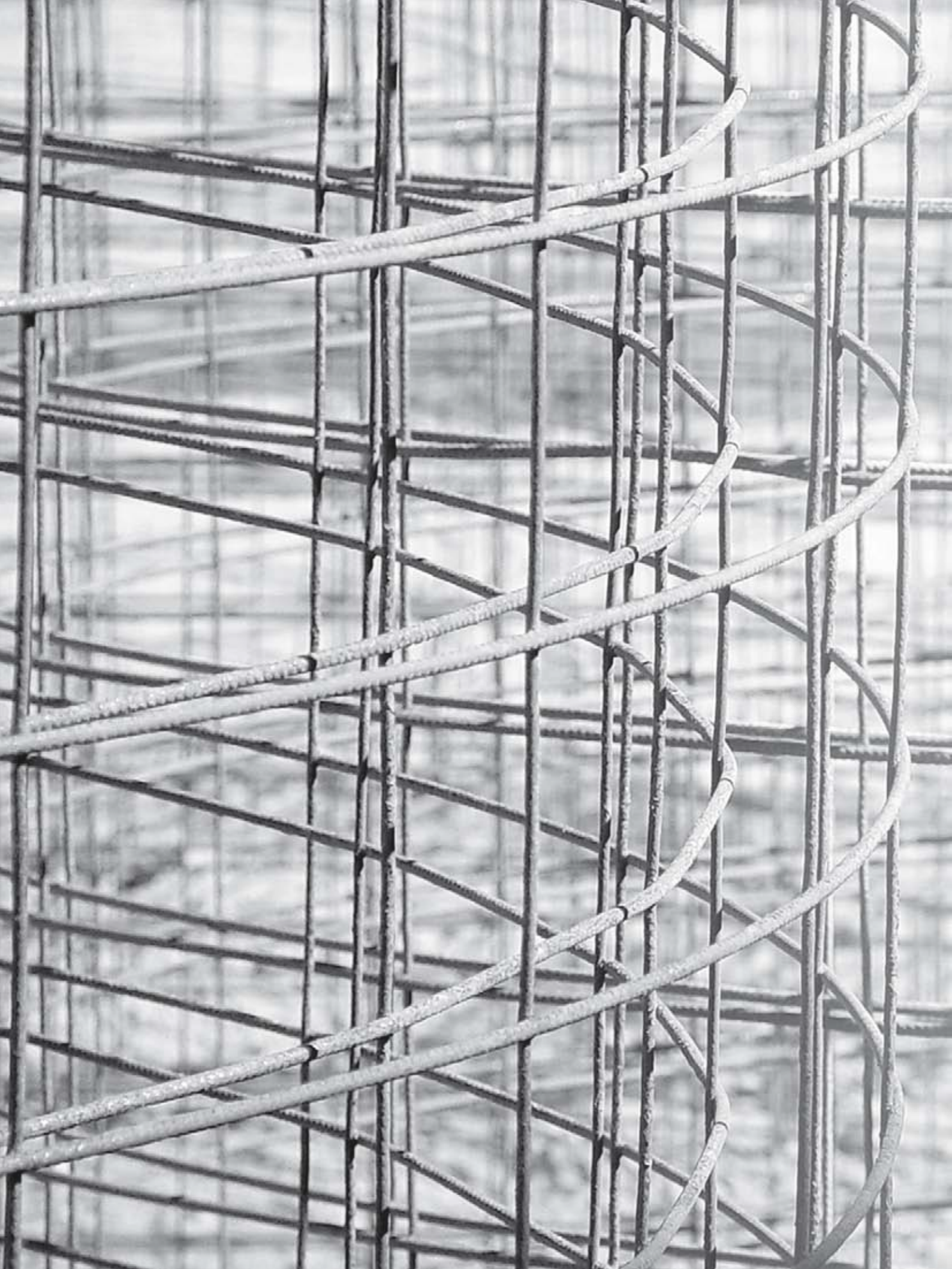
Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB  
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia  
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781  
[sei@sei.ba.gov.br](mailto:sei@sei.ba.gov.br)  
[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br)



# SUMÁRIO

Apresentação	5
Entrevista: O norte da nova bússola econômica <i>Ladislau Dowbor</i>	7
Crises e oportunidades em tempos de mudança <i>Ignacy Sachs</i> <i>Carlos Lopes</i> <i>Ladislau Dowbor</i>	17
A Hidra de Lerna <i>Fernando Pedrão</i>	37
A crise da desregulamentação e da financeirização e seu impacto no Brasil <i>Nilson Araújo de Souza</i>	47
A crise capitalista <i>subprime</i> : origens e possíveis desdobramentos <i>Paulo Balanco</i>	65
A natureza assimétrica do Sistema Financeiro Internacional: crises sistêmicas e seu processo de (des)regulamentação <i>Clesio Marcelino de Jesus</i> <i>Michelle da Silva Borges</i> <i>Priscila Santos de Araujo</i>	75
Um exame das finanças estaduais no contexto de crise internacional <i>Danilo Jorge Vieira</i>	89
Mundo do trabalho e crise <i>Nilton Vasconcelos</i>	109
Padrão de inserção da economia baiana pós- crise: exportação de commodities e política industrial <i>Carla do Nascimento</i> <i>Jorge Tadeu Caffé</i>	119
Crise econômica internacional e o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador <i>Laumar Neves de Souza</i> <i>Thaiz Braga</i>	129







# APRESENTAÇÃO

A crise financeira que eclodiu em meados de 2008, nos Estados Unidos, gerou um processo recessivo em diversas economias do mundo, tendo por consequência o aumento abrupto do desemprego. A crise global engendrou mecanismos de intervenção do Estado na economia privada, de forma ampla e imediata, para salvar o capitalismo da *débâcle*. Os protagonistas desse sistema econômico, que se deparam ciclicamente com crises, têm sido os mesmos de sempre: os proprietários e os não proprietários dos meios de produção ou os capitalistas e os trabalhadores. A radicalidade do Estado no papel de interventor no mercado financeiro evitou, num primeiro momento, a ruptura do setor privado, com a transferência de vultosos recursos públicos, para sustentar a rentabilidade do capital, e apontou a necessidade de uma nova regulação das atividades econômicas e financeiras. Essas medidas intervencionistas também procuraram manter equilibrados os níveis de emprego e garantir a estabilidade da estrutura econômica, social e ideológica ao sistema de mercado.

A conjuntura pós-crise, sob o ângulo da gestão econômica, sinalizou com indicadores a retomada do crescimento global em princípios de 2010, apesar de ainda perdurarem imensas dificuldades econômicas localizadas, com risco de esgarçadura do tecido social em alguns países da Zona do Euro – Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha.

A economia brasileira, por sua vez, saiu da crise de forma menos traumática que das vezes anteriores, e encontra-se fortalecida para continuar o processo de crescimento, iniciado em 2004, graças à adoção de efetivas medidas anticíclicas, por parte do governo federal, que impediram uma retração ainda maior no desempenho do Produto Interno Bruto nacional.

As reflexões apresentadas nos diversos artigos, que integram esta edição da revista *Bahia Análise & Dados*, abordam temáticas que vão desde o processo de acumulação de capital, passando pela regulação financeira, inserção externa das economias emergentes, políticas fiscais, emprego, até às questões extraeconômicas, sobretudo aquelas relacionadas ao meio ambiente global.

Assim, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia procurou reunir diferentes perspectivas de análise sobre a temática do pós-crise, restando agradecer a todos os autores que colaboraram com seus prestigiosos artigos, que, por certo, irão enriquecer o conhecimento e alimentar o debate.



# O norte da nova bússola econômica

**ENTREVISTA COM LADISLAU DOWBOR**  
CONSULTOR DE DIVERSAS AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS, GOVERNOS E MUNICÍPIOS



*Economista, professor da PUC-SP e consultor para organização de sistemas de planejamento.*

*Em tempos de reforma nos alicerces da socioeconomia mundial, Ladislau Dowbor aponta o norte da nova ordem econômica. Nesta entrevista à revista Bahia Análise & Dados, publicada sem cortes, o economista polonês radicado em São Paulo mostra o caminho que alia redução do impacto da crise, aumento da demanda, melhoria da situação social, controle do desemprego e redução das emissões climáticas. Formado em economia política pela Universidade de Lausanne, doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia e atual professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, ele destaca o conhecimento como um dos novos vetores de expansão: “O fato de evoluirmos para a economia do conhecimento é uma mudança tecnológica profunda que muda as formas de organização e vai, por sua vez, mudar o próprio conceito de propriedade”. Nas próximas páginas, é possível conhecer um pouco mais da lucidez de suas ideias sobre as mudanças provocadas pela crise financeira mundial e a crise ambiental, a falência dos mecanismos de regulação via mercados, a importância da redistribuição de renda e a solução sustentada no triple bottom line: “Tem que ser uma economia viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. São os três elementos, não é um ou outro”. Boa leitura.*



**BA&D** – *O que fica depois da crise financeira internacional? Quais os grandes desafios que o Planeta deve atravessar?*

**Ladislau Dowbor** – Olha, a crise atingiu com força os países mais desenvolvidos e o volume de recursos mobilizados gerou uma nova consciência sobre a fragilidade geral do sistema de regulação do capitalismo. O fato de se mobilizarem trilhões de dólares em poucos meses para especuladores financeiros revelou a deformação geral relativamente aos processos produtivos e ao subfinanciamento de áreas essenciais como o meio ambiente e como a problemática social e da desigualdade. O enfrentamento se deu através de um papel muito forte do Estado. Então, isso mudou radicalmente o conceito que vinha sendo defendido de Estado mínimo, de Estado não se intrometendo nos processos econômicos. Nesse sentido, isso abre oportunidades para uma restauração de políticas econômicas que tenham pé e cabeça. A crise financeira foi em boa parte superada do ponto de vista dos mecanismos especulativos dos grandes bancos, mas isso se deu pela transferência de recursos públicos, e o que era um buraco privado se transformou num déficit público. Então, tanto a Europa quanto muito particularmente os Estados Unidos estão enfrentando um gigantesco déficit público, coberto com a emissão

monetária. E isso é uma nuvem escura no horizonte porque ninguém sabe como enfrentar esse tipo de equilíbrio orçamentário a

### **O aquecimento global, que está se tornando crítico, com imensa dificuldade de chegar a um acordo internacional**

ser restabelecido. Num outro plano, a crise financeira momentaneamente arrefeceu, porque foi transferida para o Estado, mas se tornou muito mais evidente a crise climática, a crise da desigualdade, a crise do desemprego – o que a Susan George tem chamado de convergência das crises. Basicamente, nós temos o aquecimento global, que está se tornando crítico, com imensa dificuldade de chegar a um acordo internacional. Nós temos a desigualdade, que está atingindo os limites do insuportável. Isso gera, em particular, uma coisa prosaica e trágica que é a fome. O último relatório da FAO estima em um bilhão e 20 milhões de pessoas que estão desnutridas. Nós temos coisas básicas como cerca de dois bilhões de pessoas que não têm acesso a água limpa. Nós temos 10 milhões de crianças que morrem anualmente de causas ridículas. E para todas essas tragédias imediatas, essas crises, os recursos não aparecem, mas aparecem, sim, para os intermediários financeiros. Então, a consciência dessa desproporção do uso dos recur-

sos é que está gerando pressões novas. Eu acho que as multiplicações das reuniões de G20, de G8... Estão propondo o G192, ou seja, reunir todos os países, a pressão por repensar as Nações Unidas, ou seja, tudo isso é o que fica depois da crise financeira internacional. Uma consciência muito ampla de que o sistema de regulação baseado no “vale-tudo” neoliberal e na ética do “cada um arranque o que pode”, isso está sendo ultrapassado.

**BA&D** – *Qual o novo capitalismo que surge no mundo pós-crise?*

**LD** – O que está sendo apontado, por exemplo, por Joseph Stiglitz, que é prêmio Nobel de economia e ex-economista chefe do Banco Mundial, que não é nenhuma pessoa, digamos assim, radical, é que a mudança climática mostra a profunda falência dos mecanismos de mercados. A regulação via mercados está enfrentando problemas trágicos, por exemplo, sobre a exploração dos mares. Isso é sentido por qualquer pescador de pesca artesanal das costas brasileiras, o peixe está simplesmente desaparecendo. Não por culpa deles, mas por culpa da grande pesca internacional. Bom, em que isso envolve mecanismos de mercado? É que cada empresa de pesca oceânica industrial, como o peixe está acabando, está correndo para chegar antes dos outros. Então, em vez de se fazer um pacto de

uma pesca sustentável, portanto recolhendo só aquilo que permite aos peixes se reproduzirem e termos nova safra no ano seguinte, está havendo uma corrida de quem chega primeiro. Eu negocieei com empresas dessas, dizendo que precisamos nos comeder porque seremos todos prejudicados e a resposta é simples: “Meu amigo, se não for eu vai ser outro.” Esse uso predatório dos recursos, numa corrida entre as corporações, quando éramos ainda, no século passado, empresas pequenas ou médias, tudo bem. Havia para todo mundo. Mas hoje, com as novas tecnologias, está se liquidando a cobertura florestal do Planeta, porque também é de quem chegar primeiro. Está se gerando erosão dos solos por excesso de quimização. Está se contaminando lençóis por excesso de química na monocultura. A monocultura exige uma densidade química de agrotóxicos muito grande. Isso, com a irrigação, filtra para os lençóis freáticos e contamina as reservas de água no Planeta. A própria água está sendo esgotada, está sendo chamada de ouro azul. Tanto por poluição quanto por excesso de extração, porque as tecnologias modernas permitem. Então, são desafios de regulação que não estavam nas páginas, digamos, ou nos manuais de economia do capitalismo. Nós temos que construir outro sistema de regulação que permita sistemas susten-

táveis. Em particular temos que orientar firmemente os recursos para situações críticas, em particular a fome, as grandes doen-

**E há outro keynesianismo que é, na realidade, o que está sendo em grande parte aplicado no Brasil. Ou seja, redistribuição de renda**

ças, o não acesso a educação, os direitos humanos, enfim, buscar as soluções críticas que mais geram sofrimento e tragédias no Planeta.

**BA&D** – *É possível repensar a intervenção econômica na perspectiva de ação keynesiana, ou isso já está ultrapassado? Qual a participação do Estado?*

**LD** – A visão keynesiana está sendo resgatada. Hoje, parece que todo mundo está sendo keynesiano. Tem um lado um pouco cínico nisso. As grandes corporações da intermediação financeira, que encheram os bolsos sem produzir nada, fazendo especulação e desorganizando a economia, de repente dizem que o Estado deve encher os seus cofres de novo, ou seja, é um keynesianismo de visão financeira para sustentar especulador. E há outro keynesianismo que é, na realidade, o que está sendo em grande parte aplicado no Brasil. Ou seja, redistribuição de renda. Isso gera uma demanda maior na base da sociedade, justamente na parte da sociedade que mais precisa aumentar seu consumo. Como os pobres não fazem especu-

lação financeira, eles compram produtos, os chamados bens saláριο. Isso dinamiza as atividades econômicas, reforça o emprego, e isso fez com que o Brasil escapasse mais rapidamente da crise. Por isso que, na realidade, como ele já vinha distribuindo a renda, a crise o atingiu bastante pouco.

Um exemplo muito utilizado é o da Coreia do Sul, que fez um programa agora de 36 bilhões de dólares, que está gerando 960 mil empregos, ou seja, melhora a situação social por gerar empregos e por distribuir salários. Esses salários, por sua vez, elevam o consumo de bens saláριο, o que aumenta, digamos, a demanda agregada no país e reduz o impacto da crise. Agora, esses 36 bilhões de dólares estão sendo aplicados não em especulação financeira, mas em novas energias e, particularmente, em transporte coletivo. O que significa um salto tecnológico no país, no sentido de pesquisa de novas tecnologias, e significa também, através do transporte coletivo, a redução da emissão de gases de efeito estufa. Então, na realidade, a gente constata que o uso inteligente dos recursos – em particular por parte do Estado, porque os bancos não se interessam por esse tipo de cálculo, os bancos privados, comerciais – permite, simultaneamente, promover uma política anticíclica da redução do impacto da crise, aumentar a demanda, melhorar a situação so-



cial, reduzir o desemprego e, ao mesmo tempo, reduzir as emissões climáticas. Esse tipo de uso inteligente de recursos, visando impactos articulados, sociais, econômicos e ambientais, é, de certa maneira, o norte da nova bússola econômica.

**BA&D** – *É possível que ocorra um reordenamento geopolítico a partir da crise?*

**LD** – Ele está ocorrendo, em particular porque grande parte do poder dos Estados Unidos estava apoiado em ter uma moeda que, simultaneamente, é moeda nacional, portanto que podem emitir à vontade, e ao mesmo tempo era moeda de troca e moeda de reserva internacional. Como muitos países faziam poupança em dólar, esse dólar não circulava, o que levava, digamos, a que os Estados Unidos pudessem emitir papel, compensar os seus buracos financeiros e isso não gerava inflação, porque são dólares que eram estocados nos bancos centrais sob forma de reserva. E muito sob forma de poupanças do tipo que a gente chama de entesouramento, de colchão com dólares, o colchão verde. Mas, na realidade, a fragilização gerada com a crise financeira tornou todo mundo assustado, em particular a China, que tem quase dois trilhões de dólares de suas reservas em dólares. E muitos países estão pensando em como se livrar do processo. Então, há uma fragilização desse lado. Há uma fragilização ética evidente, tam-

bém, dos Estados Unidos, porque é um país que legalizou a tortura, então, apesar das tentativas do Obama, isso continua a ser forte.

### **A fragilidade das Nações Unidas e a falta de governança planetária não impedem que muitos problemas tenham se tornado planetários**

É um país que passou por cima das Nações Unidas para agredir outros países. Meteu-se em aventuras militares ao mesmo tempo em que reduziu os impostos dos ricos do país, ou seja, mesmo antes da crise financeira já gerava um déficit tremendo. Então, há uma perda de confiança política, econômica e até cultural nos Estados Unidos. Isso muda, de certa maneira encerra, não a dominância, que ainda é forte, mas a fase, digamos, de chefia única no Planeta. Estamos claramente evoluindo para um sistema multipolar. Há uma reserva crescente da Europa relativamente às aventuras americanas. E em particular temos o deslocamento da bacia econômica planetária do Atlântico para o Pacífico, com a presença da China, da Índia, do próprio Japão, enfim, há uma reconfiguração que tem sido chamada de sistema multipolar, diferente da polarização norte-sul que existia nas décadas anteriores.

**BA&D** – *Quais as medidas que podem ser tomadas no sentido de aprofundar e dar mais consistência à governança mundial?*

**LD** – Tem um primeiro ponto evidente que é repensar a estrutura das Nações Unidas. A Índia tem um voto nas Nações Unidas, a ilha de Malta, que tem lá seus 100 mil habitantes, também tem um voto nas Nações Unidas. Isso não tem o mínimo sentido. A estrutura do Conselho de segurança é ainda a estrutura dos vitoriosos da Segunda Guerra Mundial, nós estamos falando de mais de 60 anos atrás. Então, o mundo deve se dotar de um sistema internacional de governança adequado, as Nações Unidas são imprescindíveis, é absolutamente vital. Há uma série de propostas elaboradas nesse sentido. Ao mesmo tempo, a fragilidade das Nações Unidas e a falta de governança planetária não impedem que muitos problemas tenham se tornado planetários. O problema do aquecimento global não é de um país, todo mundo tem que contribuir. Como é que se faz governança planetária na ausência de um governo mundial? O resultado são medidas *ad hoc*, como reunião do G8, reunião do G20, para ver se reunindo governantes se consegue dar certo semblante de governança planetária sem que haja a continuidade suficiente desses processos. Na realidade, a economia se globalizou, muitos dos problemas se globalizaram, o problema dos mares, o problema gestão do espaço, o problema da gestão dos bens comuns, o problema do acesso

ao petróleo, o problema da gestão da água, que é um problema planetário. Então, nós temos problemas planetários, grandes corporações mundiais que navegam sem que nenhum governo as controle e não temos a governança planetária correspondente. Então, a economia e os problemas se globalizam, mas as políticas destinadas a regular continuam nacionais, dispersas em 192 nações. Então, esse processo, basicamente, é insustentável. Há propostas interessantes, de se fazer um tipo de IPCC, que é o Painel Intergovernamental para a Mudança Climática, portanto um sistema científico planetário, de seguimento do problema da fome, do problema da água, do problema da destruição da vida nos mares, do problema da liquidação da cobertura florestal, do problema da esterilização do solo agrícola. São os grandes problemas que estão se multiplicando. Em muitas regiões do Planeta estão surgindo novas formas de governança. Mesmo durante o governo Bush, que era claramente aliado a grandes grupos de petróleo e à velha direita, e, portanto, com posições antiambientalistas, muitas cidades nos Estados Unidos adotaram, por iniciativa própria, medidas na linha das chamadas cidades saudáveis, cidades educadoras, cidades Agenda 21 local e coisas do gênero, como redução de emissões. E isso mostra que não

há apenas soluções planetárias. A gente tem que ter, sim, mecanismos de confrontação planetários, que estão por ser cons-

**O conhecimento é um bem e um fator de produção cujo estoque não se reduz quando a gente o consome, pelo contrário, quanto mais se comunica, mais gera riqueza**

tituídos. Nós temos que reforçar o papel do Estado, e com isso o programa neoliberal mostrou que era ideológico, e que não era realista. Mas temos também que introduzir fortes mecanismos de regulação local, e de gestão e planejamento locais e regionais. Coisas para as quais o mundo está despertando.

**BA&D** – *E do ponto de vista tecnológico, quais as principais mudanças em curso?*

**LD** – O eixo central, digamos, que está fazendo todo mundo repensar seu horizonte de desenvolvimento é uma mudança do paradigma energético produtivo. Essa nossa pequena espaçonave Terra veio com tanques de combustível que a gente chama de petróleo. As pessoas falam em produção de petróleo, o que é uma bobagem, pois ninguém produz petróleo, nós estamos extraindo petróleo e as reservas são limitadas. Achar que a gente pode extrair cada vez mais e pôr mais carros na rua, e que isso não vai acabar, é uma bobagem evidente. Então, nós estamos na

fase de preparação do pós-petróleo, de pós-combustíveis fósseis, tanto porque está acabando o petróleo fácil, como pela necessidade de reduzir as emissões de gases de estufa. Então, esse é um eixo de transformação importante em termos tecnológicos. Tem um segundo eixo, que é extremamente importante, que é das tecnologias da informação e da comunicação. Hoje em dia, quando você compra um produto qualquer, uma caneta, por exemplo, você vai ter ali, no conjunto, generalizando, no produto, você vai ter 25% de matéria-prima, trabalho físico das pessoas, e 75% de pesquisa, conhecimento incorporado, comunicação, *design* e coisas do gênero, o que se chama de economia imaterial, ou os intangíveis. Por que isso muda profundamente as coisas? Porque a informação, o conhecimento é uma matéria-prima diferente da matéria-prima física, ou do trabalho humano físico. Se eu te passo a minha caneta, que é um bem físico, eu deixo de ter essa caneta, então eu digo “É minha”. Agora, se eu passo meu conhecimento para alguém, eu continuo com esse conhecimento. Então, os bens físicos são bens que a gente chama na economia de bens rivais. Então, geram a apropriação privada. Agora, os bens conhecimento são bens não rivais. O conhecimento é um bem e um fator de produção cujo estoque não se reduz quando a gente o



consome, pelo contrário, quanto mais se comunica, mais gera riqueza. Pegue o exemplo do MIT, o Massachusetts Institute of Technology, que é o principal centro de pesquisa norte-americano. Eles disponibilizam hoje toda a sua produção científica gratuitamente, on-line. Eles calculam que nos últimos anos foram feitos *downloads* gratuitos de 51 milhões de textos. Você imagina a contribuição planetária para o conhecimento, porque está disponível gratuitamente on-line para qualquer pessoa do Planeta utilizar. Isso é um enriquecimento gigantesco em termos científicos e culturais de todo o Planeta. E isso está sendo seguido pela Wikipédia e por um conjunto de outros sistemas gratuitos de acesso. Eu mesmo tenho todos os meus livros disponíveis no site, on-line. Não prejudica a venda dos livros, mas permite que o conhecimento circule. É interessante que, faz semanas, um grupo das principais corporações internacionais publicou um documento chamado *Visão 2050*, preparando, digamos, a mudança de comportamentos corporativos frente aos novos desafios sociais e ambientais. Esse documento está sendo distribuído on-line, gratuitamente, porque quem quer ser lido não vai esperar um ano para que apareça na livraria e seja distribuído em alguns locais apenas, ou em algumas capitais. Então, o fato de evoluirmos para a economia do conhecimento é uma mudança

tecnológica profunda, que muda as formas de organização e vai, por sua vez, mudar o próprio conceito de propriedade. Veja toda a discussão que está havendo em torno da propriedade intelectual. E tem um terceiro elemento muito importante na mudança tecnológica, que é a conectividade. Hoje, de maneira muito barata, em qualquer parte do mundo, via celular, via computador, enfim, por diversas maneiras, as pessoas estão se conectando ao sistema de conhecimento que banha todo o Planeta. Sob as mais diversas formas: o Google, o Wikipedia, os documentos do MIT. O fato é que nós temos hoje uma situação em que uma pequena empresa, ou um pequeno município, que antes se dizia que não era viável, que não tinha dimensões viáveis, que não tinha escala, se descobre que ele pode ser pequeno, mas se está bem conectado e, portanto, tem acesso à matéria-prima, tem acesso a mercados, tem acesso a informação tecnológica, esse conjunto de atividades se torna viável. São novos rumos, digamos, que estão sendo traçados para a economia, tanto para a mudança geral da base energética do Planeta, uma gigantesca revolução, a revolução de bens físicos para bens conhecimento, que exige muito mais processos colaborativos e muito menos apropriação privada, e a conectividade que permite processos de colaboração em rede entre grandes, pe-

quenos, dentro do país, fora do país e coisas do gênero.

**BA&D** – *Considerando que possíveis soluções para os problemas ambientais na atualidade passam por mudanças de valores e de comportamento, como promover tais mudanças numa sociedade de culto à produção e ao consumo?*

**LD** – Primeiro é que há um gigantesco esforço de negação dos problemas. Por exemplo, a Exxon Mobil, grupos da direita americana e as associações de relações públicas que captavam votos para a direita norte-americana, para os republicanos, se lançaram numa grande campanha de que não há problema climático, não há esgotamento de petróleo, não há problemas sociais e coisas do gênero. Então, a coisa não é pacífica, porque eles não têm dados científicos novos, mas eles dizem que tudo está em discussão, ainda é, digamos, um problema controverso. O que permite que as pessoas digam: “Bom, já que o problema está controverso eu vou continuar minha vidinha como estava”. O fato é que os grandes problemas que eu mencionei: a água, os mares, o clima, o desemprego etc. estão se avolumando. E não é questão de se a gente acha que deve ser feita alguma coisa ou não, é porque o Planeta está simplesmente sob tensão crescente. Tem um norte-americano que tem uma expressão muito boa. Ele diz: “Estamos vivendo uma catástro-

fe em câmera lenta”. A única diferença é se a gente começa a tomar medidas fortes agora, com água no joelho, ou daqui a uma ou duas décadas, com água na garganta, quando tudo será muito mais caótico. O relatório que eu mencionei, das grandes corporações internacionais, o *Visão 2050*, diz que se queremos assegurar um mínimo de equilíbrio ambiental e social, temos que fazer mudanças drásticas no nosso comportamento, portanto das próprias corporações, e tem que ser agora. Um documento interessante desse ponto de vista. Agora, há uma mudança de cultura, digamos, de comportamento, de valores que é essencial. Nós temos um problema claro que é uma insuficiente democratização da informação. A informação no Brasil, em particular, é controlada basicamente por meia dúzia de grupos. No nível mundial a situação é basicamente a mesma. Temos o Murdock e meia dúzia que controlam em grande parte, que estão articulados com os grandes grupos publicitários que compram os tempos dessas televisões, ou espaços dos jornais e revistas etc., e que passam o tempo empurrando o maior consumismo, uma corrida absurda, digamos, frente aos desafios do Planeta. Então, na realidade, a construção de uma nova cultura antes que os desastres se avolumem demasiado é um dos grandes desafios. É muito

interessante ver que está surgindo com força uma imprensa alternativa. Por exemplo, eu recebo on-line *newsletters* como

**Nós temos um problema claro que é uma insuficiente democratização da informação. A informação no Brasil, em particular, é controlada basicamente por meia dúzia de grupos**

*Envolver-me, Carta Maior, Mercado Ético, Desafios Ambientais* e semelhantes que me trazem informações muito sérias, muito bem selecionadas, e pela primeira vez eu posso, digamos, ter um meio de comunicação e de informação que não fique falando de quantos crimes houve, quantos bêbados morreram num bairro qualquer, mas me traga as informações que permitem o exercício de cidadania. É um processo em construção.

**BA&D** – *Quais os novos setores da economia que tendem a ser mais dinâmicos e qual a importância do setor de Serviços e da esfera do social nesse processo?*

**LD** – O principal vetor de transformação é a evolução para a economia do conhecimento. Está mudando muito a forma de a gente pensar as atividades. Tem outra mudança também profunda que está ligada à urbanização. Por que a urbanização muda esses processos? Porque quando você está no campo, as soluções são individuais: o lixo é na valeta, a água é no poço e coi-

sas do gênero. Quando você está na cidade, a casa é até de menos, você tem que ter a conexão de água encanada com a rede, é um consumo coletivo, um sistema público. Você tem que ter acesso a energia elétrica, você tem que ter acesso a telefonia, você tem que ter guias e sarjetas, você tem que ter canalização também de esgoto, ou seja, quando a população se urbaniza, o conjunto das infraestruturas sociais e de consumo coletivo se tornam muito mais importantes, e isso muda a governança e dá um novo papel à gestão urbana, em geral. Agora, o conceito de *Serviços* eu não gosto de utilizar porque é muito confuso. É um conceito residual. A *Agricultura* a gente sabe o que é, trabalha com a terra. Quem trabalha com a máquina é a *Indústria*, a gente sabe o que é. Então, tudo o mais a gente jogou num saco chamado *Serviços*, e isso, digamos, torna as coisas confusas, porque quando os serviços ocupam dois terços das atividades e tecnicamente é uma definição que pertence a “outros”, portanto um conceito residual, isso realmente tira a utilidade científica do conceito. Agora, o que é interessante é que dentro do que a gente chama amplamente de *Serviços*, nesse amplo saco de gatos, nós temos uma área que está em grande expansão, que são as políticas sociais. Estou falando de educação, saúde, cultura, informação,



esportes, segurança, habitação, esses tipos de setores que têm em comum o fato de serem investimentos na pessoa humana. Isso gera riqueza imensa para o país. É preciso lembrar que uma empresa que produz sapatos ou calças, ou coisas do gênero, diz que ela é produtiva e o Estado é um custo, porque, digamos, com os impostos, é essa empresa que paga a saúde etc. Eles não fazem o cálculo reverso, não é?! Como é que uma empresa contrata uma pessoa, um engenheiro que ele mesmo financiou ou o Estado financiou a formação, os pais financiaram todo o desenvolvimento da fase não produtiva dele, e a empresa recebe mão de obra formada, bem alimentada e pronta para trabalhar na fase dos seus 20, 25 anos. Então, na realidade, é um processo circular, só que à medida que a mão de obra tem que ser mais formada, à medida que evoluímos para a sociedade do conhecimento e tecnologias mais avançadas, um investimento no ser humano está se tornando cada vez mais significativo. Antigamente um menino de 12 anos ajudava os pais no campo e ninguém pensava em formação, em serviço de saúde, em viagens formativas e coisas do gênero. Hoje isso mudou. Veja bem, o principal setor econômico nos Estados Unidos não é a indústria bélica nem a indústria do automóvel. É a saúde, com 17% do PIB e crescendo. Então, na re-

alidade, esses são os setores em franca expansão, e para nós, no Brasil, é uma coisa interessante. Como nós temos um gigantesco

**Tem que ser uma economia viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. São os três elementos, não é um ou outro**

atraso na área social, por causa das bobagens nos tempos dos militares – se dizia que primeiro iriam fazer crescer o bolo para depois distribuir –, não se investiu no ser humano e nós temos hoje esses imensos buracos em termos de renda, de saúde, de formação de mão de obra. Esse eixo das políticas sociais, junto com a economia do conhecimento e as infraestruturas sociais são as áreas de expansão que temos pela frente.

**BA&D** – *Na sua opinião, esgotou-se a utopia iluminista? Conceitos como capitalismo e socialismo continuam como referências utópicas?*

**LD** – Eu acho que nós vivemos no século passado uma trágica polarização de grandes simplificações. De um lado, a visão da direita, que diz que basta privatizar, deixar o mercado regular as coisas e a classe empresária resolverá os problemas. A gente vê no que está dando. Do outro lado tivemos uma coisa que não foi mais adiante também, que é estatizar, fazer planejamento central e outra classe redentora, que seria o proletariado. Dessas

grandes visões ideológicas que geraram massacres tremendos durante o século passado, nós evoluímos hoje para um tipo de um pragmatismo de buscar soluções efetivas. Nós entendemos, primeiro, que temos que ter soluções equilibradas em termos econômicos, sociais e ambientais. Tem que ser uma economia viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. São os três elementos, não é um ou outro. É o que se chama hoje de *triple bottom line*, os objetivos triplos. Ainda que uma direita um pouco rançosa fique falando disso agora com a perspectiva de eleições, nós não temos no horizonte nenhuma simplificação estatizante, mas sim o equilíbrio adequado entre a capacidade do Estado de regular e articular as políticas, a presença da sociedade civil organizada, que traz as necessidades elementares e mais concretas da população, e o próprio setor empresarial, que tem que aprender a se aproximar das necessidades sociais, não apenas empurrar produtos com gigantescas campanhas de publicidade. Então, eu acho que há uma certa evolução para o pragmatismo, para a busca de soluções que funcionem. Eu vejo muito no governo Lula, hoje, essa atitude de bom senso e de fazer funcionar, e de não se prender demais a discursos ideológicos. Tem outro elemento que está mudando também isso, que é a própria pressão das situações críticas – quer dizer, o

conjunto desses elementos que eu mencionei, a água, a vida nos mares, as florestas, o clima, o desemprego. O desemprego é uma coisa gritante. Nós temos hoje cerca de quatro bilhões de pessoas, quase dois terços da população mundial, que o Banco Mundial classifica como fora dos benefícios da globalização, ou seja, são pessoas que estão fora dos processos modernos produtivos. Portanto, nós temos situações críticas, e a pressão dessas situações críticas está tirando a nossa visão de um grande horizonte, de qual é a sociedade ideal que eu desejo, e está nos puxando para o concreto. Que soluções eu encontro para gerar sistemas adequados de uso da água? Como é que eu trabalho para proteger a vida nos mares? Como é que eu encontro formas alternativas de emprego e renda para as populações que deixam de desmatar a Amazônia? Como é que eu encontro alternativas para o transporte individual de carros, que entope as cidades e gera emissões climáticas? E daí por diante. Enfim, tudo isso são problemas que nos puxam para o chão e que tiram um pouco da mesa as grandes declarações ideológicas.

**BA&D** – *E o Brasil, quais são os cenários possíveis para o país no médio prazo? E de que forma o país pode colaborar com a governança mundial?*

**LD** – São duas questões. O cenário no médio prazo para o

Brasil é excepcional. Nesse documento que eu acabei de ler, da World Business Council for Sustainable Development, essa or-

### **É também uma grande vantagem do Brasil a nossa matriz energética, basicamente limpa**

ganização das corporações que buscam um desenvolvimento sustentável, eles trabalham com o horizonte 2050, e o Brasil está colocado como a quarta potência econômica do mundo. São declarações que têm peso pela origem. Agora, nós temos um conjunto de vantagens. Primeiro porque nós temos solo agrícola. O Brasil tem a maior reserva de solo agrícola parado do Planeta, hoje. Curiosamente nós ainda resistimos à reforma agrária. Podíamos ter acesso a terra, quando nós somos a maior reserva de terras subutilizadas ou não utilizadas do Planeta. Com o aumento da população mundial a cada ano, nós temos 70 milhões a mais, nós vamos para um horizonte de 2050 de nove bilhões de habitantes. E com o aumento da renda planetária, muito mais gente está querendo mais alimentos, vão precisar de mais fibras e vão precisar mais de biocombustíveis. Então, quem tem terras em reserva, como o Brasil, de certa maneira tem vantagens asseguradas. Essa vantagem do Brasil é reforçada, e muito, pela presença de água. Tanto todo o sistema amazônico, o Pantanal, o Para-

ná etc., como o aquífero Guarani e o regime atual de chuvas nos garantem terra e água, além de um clima que nos permite cultivo o ano todo. Isso significa que num planeta com densidade populacional muito grande e que precisa de fibras, de biocombustíveis e de alimentos de maneira crescente, os trunfos do Brasil são extremamente fortes. É preciso, sim, evitar que isso se transforme em mais um ciclo agroexportador, como já foi feito com a cana ou com o gado na Amazônia, e soja, madeira e coisas do gênero, em que grandes intermediários enriquecem e os grupos internacionais enriquecem, e acaba ficando muito pouco para o Brasil, em particular porque são atividades que não geram muito emprego. Uma solução adequada, mais distribuída e mais inteligente do uso desses recursos pode assegurar ao país uma vida digna e confortável para toda essa população e ao mesmo tempo assegurar uma presença internacional muito forte. É também uma grande vantagem do Brasil a nossa matriz energética, basicamente limpa. Nós somos baseados essencialmente em hidroeletricidade. Temos experiência, conhecimentos e prática com biocombustíveis, em particular com a cana, que é de longe o elemento mais produtivo entre as opções de biocombustíveis. Isso nos coloca numa situação confortável em termos dos controles ambientais que gra-



dualmente estão se instalando. Porque se outros países vão precisar, digamos, expandir atividades que são nocivas do ponto de vista climático, no Brasil se trata essencialmente de reduzir as queimadas, de reduzir a forma perdulária de uso da gasolina e diesel na forma de transporte que temos e coisas do gênero. Então, nós temos uma cartada ambiental também extremamente forte pelo tipo de matriz energética que temos. Agora, o Brasil como força internacional, o Brasil está presente. O Brasil tem uma riqueza cultural muito grande, e às vezes as pessoas subestimam isso, a riqueza da música,

da cultura, da alegria desse povo, da maneira de viver, do próprio futebol, tudo isso gera, digamos, uma popularidade, para dizer um termo simples, que atrai muito as pessoas. Digamos que o Brasil é bem-visto. Agora, isso tudo se reforçou com o governo Lula porque os dramas ambientais e os dramas sociais no Planeta são a grande tragédia, são os *icebergs* que o nosso Titanic aqui tem pela frente. E esse governo, de maneira pragmática, adotou medidas redistributivas, que estão gerando mercado interno e que estão dinamizando a economia, e negou todas as declarações anteriores de que isso gera dé-

ficit público e coisas do gênero. E nós conseguimos dividir por quatro o desmatamento da Amazônia, que era de 28 mil quilômetros por ano e hoje já é de sete mil quilômetros. Continua sendo uma tragédia, mas é um país que deixa óbvio que está, de certa maneira, tirando os pobres do buraco, gerando um sistema de conectividade e de acesso à educação mais amplo, e fazendo uma política ambiental basicamente descente. Então, é um país que não só tem uma imagem herdada muito forte, internacional, como se tornou, hoje, o grande modelo de políticas sociais, econômicas e ambientais associadas.

Entrevista concedida à jornalista Luzia Luna,  
em 8 de março de 2010.

# Crises e oportunidades em tempos de mudança<sup>1</sup>

*Ignacy Sachs\**

*Carlos Lopes\*\**

*Ladislau Dowbor\*\*\**

\* Doutor em Economia pela Universidade de Délhi; graduado em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas e Políticas do Rio de Janeiro (atualmente ligada à Universidade Cândido Mendes); professor da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) em Paris; criador e diretor do Centre International de Recherches sur l'Environnement et le Développement (CIRED) e do Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (CRBC).

\*\* Doutor em História pela Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne; especialista em Desenvolvimento e Planejamento Estratégico pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e Desenvolvimento da Universidade de Genebra; sub-secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), encarregado da United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) em Genebra e da Escola de Líderes da ONU em Turim.

\*\*\* Doutor em Ciências Econômicas e mestre em Economia Social pela Escola Superior de Estatística e Planejamento de Varsóvia, Polônia; professor titular do departamento de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; consultor de diversas agências das Nações Unidas, governos e municípios, bem como do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e outras instituições. ladislau@dowbor.org

## Resumo

O artigo visa dar uma visão mais ampla e sistemática dos principais desafios que temos pela frente: o equilíbrio ambiental, a redução da desigualdade, a inclusão produtiva e a mudança do perfil dos processos produtivos em função das prioridades reais. E propõe 12 eixos básicos de intervenção que são ao mesmo tempo razoavelmente viáveis, de toda forma já aplicados com sucesso em numerosas experiências, e se generalizados poderiam levar a mudanças estruturais mais amplas.

**Palavras-chave:** Crises. Desafios. Prioridades. Agenda. Gestão. Desenvolvimento sustentável.

## Abstract

*The article intends to give a broader and systemic vision of the main challenges that we have to face: the different environmental crises, the inequality predicament, productive inclusion through decent jobs and the change of the profile of productive processes in function of real priorities. A twelve-point agenda is suggested, based on technologies and policies that have already been experienced and shown to be feasible. If generalized, they could lead to broader structural change.*

**Keywords:** Crisis. Challenges. Priorities. Sustainable development.

## INTRODUÇÃO

Todos temos as nossas crises prediletas. São as crises dos valores, das pandemias, da demografia, da economia, da energia, da especulação financeira, da educação, da pasteurização cultural, de identidades, da banalização da vida, da miséria que explode no mundo, da falta de água que já atinge mais de um bilhão de pessoas. A questão não é mais a de escolher a crise que nos pareça mais ameaçadora. A verdadeira ameaça vem de uma convergência impressionante de tendências críticas, da siner-

<sup>1</sup> Documento de referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático – Bahia, jan. 2010.

gia de um conjunto de comportamentos até compreensíveis, mas profundamente irresponsáveis, e frequentemente criminosos, que assolam a nossa pequena esçonave.

Nas últimas décadas fechamos o horizonte estatístico do planeta. Com todas as variações possíveis nos detalhes, no conjunto hoje sabemos o que está acontecendo. E a imagem que emerge é simplesmente trágica. Inicialmente foi vista em fragmentos. No Rio de Janeiro, em 1992, ampliamos a nossa visão do que está acontecendo com o meio ambiente; em Viena, com os direitos humanos; no Cairo, com o crescimento populacional; em Beijing, com o papel das mulheres; em Istanbul, com a urbanização; em Copenhague de 1996, com a situação social do planeta; em Johannesburgo em 2002, com o desenvolvimento sustentável, antes de vermos agora, de novo em Copenhague, a dimensão dos desafios climáticos. Hoje, mesmo sem grandes reuniões planetárias, nos damos conta, em relatórios que cobrem desde a extinção das espécies até a acidificação dos oceanos e o esgotamento de metais raros, que enfrentamos um desafio sistêmico, onde já não cabem simples arranjos nas formas como organizamos o que podemos chamar de maneira ampla de gestão da sociedade. Uma outra gestão é inevitável. Os desafios são simplesmente vitais, no sentido mais direto do termo.

Somos todos avessos a catastrofismos. Não queremos parecer bruxos que pintam um futuro negro. O Clube de Roma de certa maneira nos vacinou contra alertas que nos pareceram prematuros. Hoje estamos começando a avaliar de forma mais sensata o realismo destas previsões. Com os dados se cruzando de forma coerente, com a generalização e aperfeiçoamento dos modelos, com a própria acessibilidade on-line das mais variadas pesquisas científicas, permitindo a confrontação dos dados de inúmeros núcleos de pesquisa, o futuro deixou de ser uma vaga ameaça, um desenho inseguro. De certa forma, nas nossas consciências, o futuro chegou. Na forte expressão adotada

como título do Fórum de Salvador, trata-se de uma crise civilizatória.

E nos preocupamos também em manter o realismo, senão nos nossos desejos que podem ser infinitos, pelo menos nas nossas propostas. Mas este realismo tem de ser qualificado. Na maioria dos casos, ao olhar o difícil que é obter o mínimo avanço de redução da poluição, ou alguma proteção para crianças em situação de risco, achamos que colocar os nossos objetivos muito altos alimenta bons sonhos, mas não assegura boas políticas. Hoje, com a dimensão das ameaças, a visão tende a se deslocar. Temos de colocar no nosso horizonte realista ações que assegurem a sobrevivência das espécies na terra e nos mares, a manutenção das condições de reprodução da nossa própria vida. Qual é o mínimo que assegura a sobrevivência? Um político pode se dar ao luxo de pensar de quanto vai reduzir as suas aspirações, para conseguir um voto favorável à sua proposta. Nós, como construtores de visões, temos de deixar claro, sim, qual é o mínimo necessário para evitar a catástrofe e assegurar uma vida digna e sustentável.

A nossa tarefa, neste sentido, é de definir horizontes mínimos de resultados sistêmicos que temos de obter, já não como sonho de um mundo possível, mas como exigência do que é necessário. E frente a estes resultados sistêmicos, irmos definindo estratégias, propostas, agendas.

Todos já estamos, sem dúvida, cansados de fazer isto. E cansados de ver as propostas rejeitadas ou adiadas, as análises serem diluídas em supostas dúvidas científicas, e o planeta embalado no marasmo tão bem qualificado de *business as usual*. O que nos está tirando do *business as usual*, o que transforma a crise em oportunidade, é o fato que a crise atinge muita gente, e está se tornando de uma evidência mais palpável. Como humanidade, estamos reagindo de maneira realista: ou seja, estamos reagindo não quando a água estava nas canelas, mas quando começa a chegar ao pescoço.



O exercício que pretendemos no presente texto, ao apresentarmos argumentos para estimular a discussão e provocar propostas, é apontar os principais eixos de mudança, e as possíveis convergências de ação. Porque o que temos pela frente é um imenso esforço planetário de agregação de forças, de articulação em rede, de aprofundamento da compreensão dos desafios, de ampla comunicação, com o objetivo de gerar uma massa crítica de conhecimento por parte dos mais variados atores sociais. Paulo Freire definia bem a nossa tarefa: somos os andarilhos do óbvio. Dizia isto com bom humor, pois o bom humor faz parte do processo.

Queremos parar de nos matar de trabalhar para construir coisas inúteis e destruir o planeta. Queremos priorizar radicalmente a melhoria da situação de um bilhão de pessoas que passam fome e de dez milhões de crianças que morrem anualmente de causas ridículas. Queremos a prosaica qualidade de vida, o prazer do cotidiano, em paz, para todos, e de forma sustentável.

O sistema hoje vigente produz muitos bilionários, mas não responde aos anseios de uma vida digna e sustentável para todos. Na realidade, agrava todos os problemas e nos empurra para impasses cada vez mais catastróficos. Temos um deslocamento ético fundamental pela frente: parar de nos admirar com a fortuna dos afortunados, como se fossem símbolos de sucesso. A ética do sucesso deve estar centrada no que cada um de nós, individualmente ou em atividades institucionais, contribui para melhorar o planeta, e não no quanto consegue dele arrancar, ostentando fortunas e escondendo os custos<sup>2</sup>.

Aproveitamos aqui vários documentos, aportes dos mais variados pesquisadores, porque trata-se, essencialmente, de sistematizar pontos-chave, de facilitar a convergência dos nossos esforços. Apoiamo-nos em particular nos aportes da ampla

<sup>2</sup> Os rios de dinheiro e embustes utilizados pela ExxonMobil e outras empresas para tentar camuflar os impactos da mudança climática e outros desastres ambientais estão descritos em detalhe no livro de Hoggan (2009).

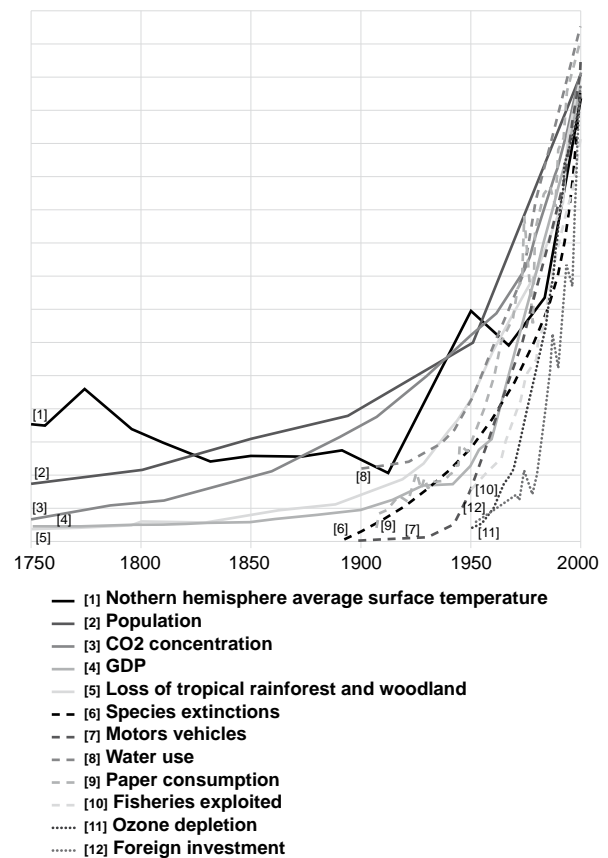
conferência sobre a crise e o desenvolvimento de Brasília, em março de 2009, buscando construir sobre o já adquirido.

## A DIMENSÃO DOS DESAFIOS

Focaremos aqui o que nos parecem ser os quatro principais desafios, ou vetores de desequilíbrio que nos ameaçam. Trata-se de salvar o planeta, de reduzir as desigualdades, de assegurar o acesso ao trabalho digno e de corrigir as prioridades produtivas.

### A convergência dos desequilíbrios

O Gráfico 1 constitui um resumo de macrotendências, no período histórico que vai de 1750 até a atu-



**Gráfico 1**  
**Resumo das macrotendências – 1750/2000**

Fonte: New Scientist (2008).

alidade. As escalas tiveram de ser compatibilizadas, e algumas das linhas representam processos para os quais temos cifras apenas mais recentes. Mas no conjunto, o Gráfico 1 permite juntar áreas tradicionalmente estudadas separadamente, como demografia, clima, produção de carros, consumo de papel, contaminação da água, liquidação da vida nos mares e outros. A sinergia do processo torna-se óbvia, como se torna óbvia a dimensão dos desafios ambientais<sup>3</sup>.

O comentário do *New Scientist* sobre essas macrotendências foca diretamente o nosso próprio conceito de crescimento econômico:

The science tells us that if we are serious about saving the Earth, we must reshape our economy. This, of course, is economic heresy. Growth to most economists is as essential as the air we breathe: it is, they claim, the only force capable of lifting the poor out of poverty, feeding the world's growing population, meeting the costs of rising public spending and stimulating technological development – not to mention funding increasingly expensive lifestyles. They see no limits to growth, ever. In recent weeks it has become clear just how terrified governments are of anything that threatens growth, as they pour billions of public money into a failing financial system. Amid the confusion, any challenge to the growth dogma needs to be looked at very carefully. This one is built on a long standing question: how do we square Earth's finite resources with the fact that as the economy grows, the amount of natural resources needed to sustain that activity must grow too? It has taken all of human history for the economy to reach its current size.

<sup>3</sup> New Scientist (2008, p. 40); para acessar o gráfico on-line veja <<http://dowbor.org/ar/ns.doc>>; o dossiê completo pode ser consultado em <[www.newscientist.com/opinion](http://www.newscientist.com/opinion)>; os quadros de apoio e fontes primárias podem ser vistos em <[http://dowbor.org/ar/08\\_ns\\_overconsumption.pdf](http://dowbor.org/ar/08_ns_overconsumption.pdf)>; contribuíram para o dossiê Tim Jackson, David Suzuki, Jo Marchant, Herman Daly, Gus Speth, Liz Else, Andrew Simms, Suzan George e Kate Soper.

On current form, it will take just two decades to double<sup>4</sup>. (NEW SCIENTIST, 2008, p. 40).

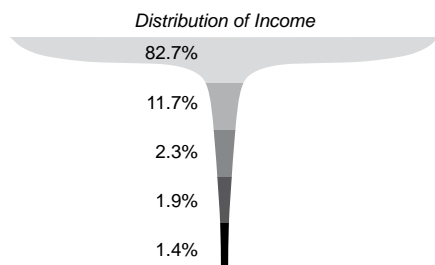
A convergência das tensões geradas para o planeta torna-se evidente. Não podemos mais nos congratular com o aumento da pesca quando estamos liquidando a vida nos mares, ou com o aumento da produção agrícola quando estamos liquidando os e contaminando as reservas planetárias de água doce. Isto sem falar do aumento de produção de automóveis e da expansão de outras cadeias produtivas geradoras de aquecimento climático. As soluções têm de ser sistêmicas. Esta visão mais ampla pode – e apenas pode – viabilizar mudanças mais profundas, ao estender o nível de consciência dos desafios.

Qual o desenvolvimento que queremos? E para este desenvolvimento, que Estado e que mecanismos de regulação são necessários? Não há como minimizar a dimensão dos desafios. Com sete bilhões de habitantes – e 75 milhões a mais a cada ano – que buscam um consumo cada vez mais desenfreado, e manejam tecnologias cada vez mais poderosas, o nosso planeta mostra toda a sua fragilidade. E nós, a nossa irresponsabilidade ou impotência.

## O escândalo da desigualdade

A financeirização dos processos econômicos vem há décadas se alimentando da apropriação dos ganhos da produtividade que a revolução tecnológica

<sup>4</sup> “A ciência nos diz que se queremos ser sérios com a visão de salvar a terra, precisamos dar outra forma à nossa economia. Isso, naturalmente, constitui uma heresia econômica. O crescimento para a maioria dos economistas é tão essencial como o ar que respiramos: seria, dizem, a única força capaz de tirar os pobres da pobreza, de alimentar a crescente população mundial, de enfrentar os custos crescentes dos gastos públicos e de estimular o desenvolvimento tecnológico – isso sem mencionar o financiamento de estilos de vida cada vez mais caros. Eles não veem limites ao crescimento, nunca. Nas semanas recentes tornou-se claro quão aterrorizados estão os governos de qualquer coisa que ameace o crescimento, enquanto derramam bilhões em dinheiro público num sistema financeiro em falência. No meio da confusão, qualquer questionamento do dogma do crescimento precisa ser visto de forma muito cuidadosa. O questionamento apoia-se numa questão duradoura: como conciliamos os recursos finitos da terra com o fato que à medida que a economia cresce, o montante de recursos naturais necessário para sustentar a atividade também deve crescer? Levamos toda a história humana para a economia atingir a sua dimensão atual. Na forma corrente, levará apenas duas décadas para dobrar” (NEW SCIENTIST, 2008, p. 40, tradução nossa).



**Gráfico 2**  
**Distribuição de renda**

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano (1992, p. 35, 2005, p. 37).

em curso permite, de forma radicalmente desequilibrada. Não é o caso de desenvolver o processo aqui, mas é importante lembrar que a concentração de renda no planeta está atingindo limites absolutamente obscenos<sup>5</sup>.

A imagem da taça de champagne é extremamente expressiva (Gráfico 2), pois mostra quem toma que parte do conteúdo, e em geral as pessoas não têm consciência da profundidade do drama. Os 20% mais ricos se apropriam de 82,7% da renda. Como ordem de grandeza, os dois terços mais pobres têm acesso a apenas 6%. Em 1960, a renda apropriada pelos 20% mais ricos era 70 vezes o equivalente dos 20% mais pobres; em 1989 era 140 vezes. A concentração de renda é absolutamente escandalosa, e nos obriga a ver de frente tanto o problema ético, da injustiça e dos dramas de bilhões de pessoas, como o problema econômico, pois estamos excluindo bilhões de pessoas que poderiam estar não só vivendo melhor, como contribuindo de forma mais ampla com a sua capacidade produtiva. Não haverá tranquilidade no planeta enquanto a economia for organizada em função de um terço da população mundial.

<sup>5</sup> Há imensa literatura sobre o assunto. O Gráfico 1, conhecido como “taça de champagne”, é do Relatório de Desenvolvimento Humano (1992) das Nações Unidas; para uma atualização em 2005, ver Relatório de Desenvolvimento Humano (2005, p. 37). A taça de champagne apenas afinou o gargalo, não houve mudanças substantivas. Uma excelente análise do agravamento recente destes números pode ser encontrada no relatório *Report on the World Social Situation 2005, The Inequality Predicament* (UNITED NATIONS, 2005). O documento do Banco Mundial, *The next 4 billion*, que avalia em 4 bilhões as pessoas que estão “fora dos benefícios da globalização”, é igualmente interessante (UNITED NATIONS, 2005); estamos falando de dois terços da população mundial.

Essa concentração não se deve apenas à especulação financeira, mas a contribuição é significativa e, sobretudo, é absurdo desviar o capital de prioridades planetárias óbvias. *The Economist* traz uma cifra impressionante sobre o excedente social, gerado essencialmente por avanços tecnológicos da área produtiva, mas apropriado pelo setor que qualifica de “indústria de serviços financeiros”:

The financial-services industry is condemned to suffer a horrible contraction. In America the industry's share of total corporate profits climbed from 10% in the early 1980s to 40% at its peak in 2007<sup>6</sup> (A SPECIAL..., 2009, p. 20).

Gera-se uma clara clivagem entre os que trazem inovações tecnológicas e produzem bens e serviços socialmente úteis – os engenheiros do processo, digamos assim – e o sistema de intermediários financeiros que se apropriam do excedente e deformam a orientação do conjunto. Os engenheiros do processo criam importantes avanços tecnológicos, mas a sua utilização e comercialização pertence a departamentos de finanças, de *marketing* e de assuntos jurídicos, que dominam nas empresas e se apropriam da sua utilização. É um sistema que gerou um profundo divórcio entre quem contribui produtivamente para a sociedade e quem é remunerado.

Ao juntarmos os dois gráficos, o do *New Scientist* sobre os *megatrends* históricos, e o da “taça de champagne” do Relatório de Desenvolvimento Humano, chegamos a uma conclusão bastante óbvia: estamos destruindo o planeta, para o proveito de um terço da população mundial. Estes são os dados básicos que orientam as nossas ações futuras: inverter a marcha da destruição do planeta e reduzir a desigualdade acumulada.

É importante lembrar que a nossa principal medida de progresso, o PIB, não mede nenhum dos dois, pois não contabiliza a redução do capital natu-

<sup>6</sup> “A indústria de serviços financeiros está condenada a sofrer uma horrível contração. Na América, a participação desta indústria nos lucros corporativos totais subiu de 10%, no início dos anos 1980, para 40% no seu pico em 2007” (A SPECIAL..., 2009, p. 20, tradução nossa).



ral do planeta, contabiliza como positiva a poluição que exige grandes programas de recuperação e na realidade apresenta-nos apenas a média nacional de intensidade de uso da máquina produtiva<sup>7</sup>. E lembrar também que o motivador principal dos investimentos privados, o lucro, age contra ambos: tem tudo a ganhar com a extração máxima de recursos naturais e a externalização de custos, e não tem nada a ganhar com quem tem pouca capacidade aquisitiva. A motivação do lucro de curto prazo age naturalmente tanto contra a preservação como contra a igualdade.

### O desafio do acesso ao trabalho digno

A desigualdade e a sustentabilidade estão diretamente ligadas aos desequilíbrios na inclusão nos processos produtivos. A mão de obra, a nossa imensa capacidade ociosa de produção, mais parece um problema do que uma oportunidade. Na forma atual de uso dos fatores de produção e das tecnologias, a inclusão produtiva é a exceção. No Brasil, temos 190 milhões de habitantes. Destes, 130 milhões estão em idade ativa, entre 15 e 64 anos de idade, pelo critério internacional. Na população economicamente ativa, temos 100 milhões de pessoas, o que já aponta para uma subutilização significativa. As estatísticas do emprego, por sua vez, mostram que temos neste ano apenas 31 milhões de pessoas formalmente empregadas no setor privado, com carteira assinada. Podemos acrescentar os nove milhões de funcionários públicos do país, e chegamos a 40 milhões. Ainda assim, estamos longe da conta. O que fazem os outros? Temos empresários, sem dúvida, bem como uma massa classificada como “autônomos”, além de cerca de 15 milhões de desempregados. No conjunto, forma-se um imenso setor de pessoas classificadas no conceito vago de “informais”, avaliados pelo IPEA em 51% da população economi-

camente ativa. O estudo sublinha que “a existência dessa parcela de trabalhadores à margem do sistema não pode em nenhuma hipótese ser encarada como uma solução para o mercado” (IPEA, 2006, p. 346). Essa “parcela” representa a metade do país<sup>8</sup>.

O fato essencial para nós é que o modelo atual subutiliza a metade das capacidades produtivas do Brasil. E imaginar que o crescimento centrado em empresas transnacionais, grandes extensões de soja (200 hectares para gerar um emprego), ou ainda numa hipotética expansão do emprego público, permitirá absorver esta mão de obra, não é realista. Evoluir para formas alternativas de organização torna-se simplesmente necessário.

O drama no Brasil é representativo de um universo mais amplo:

O emprego informal representa entre a metade e três quartos do emprego não agrícola na maioria dos países em desenvolvimento. A parte dos trabalhadores informais na força de trabalho não agrícola varia entre 48% na África do Norte e 51% na América latina e o Caribe, atingindo 65% na Ásia e 78% na África subsariana (UNITED NATIONS, 2005, p. 30).

Assim, o drama da desigualdade que vimos acima não constitui apenas um problema de distribuição mais justa da renda e da riqueza: envolve a inclusão produtiva digna da maioria da população desempregada, subempregada ou encurralada nos diversos tipos de atividades informais. O conjunto das propostas que surgem a partir da OIT sobre o trabalho digno, as visões do Banco Mundial sobre os quatro bilhões de excluídos dos “benefícios da globalização” e um conjunto de iniciativas de desenvolvimento local encontram aqui a sua lógica: um

### **Evoluir para formas alternativas de organização torna-se simplesmente necessário**

<sup>7</sup> Ver em particular o relatório de Sen, Stiglitz e Fitoussi (2008).

<sup>8</sup> “Na sua expressão mais direta, o setor informal é encarado como gerador de empregos de baixa qualidade e remuneração, ineficiências e custos econômicos adicionais, constituindo uma distorção a ser combatida” ... “Em 1992 o percentual da informalidade era de 51,9%, atingiu 53,9% em 1998, voltando a 51,7% em 2003 e caindo para 51,2% em 2004”. Os dados são muito semelhantes praticamente para a totalidade da América Latina (IPEA, 2006, p. 337, 339).

PIB que cresce mas não inclui as populações não é sustentável. Estamos falando de quase dois terços da população mundial a quem se trava o acesso ao financiamento, às tecnologias, ao direito de cada um ganhar o pão da sua família<sup>9</sup>.

### A deformação das prioridades

A Tabela 1, extraída do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998, apresenta a deformação das prioridades do uso dos recursos no planeta. A leitura é simples: não se conseguem os seis bilhões anuais suplementares para universalizar a educação básica, mas se conseguem, sim, oito bilhões para cosméticos nos EUA, e assim por diante. Os valores são baixos, pois são dólares que valem mais na época, mas o contraste é evidente. As cifras mais recentes apenas se agravaram. Os 780 bilhões de dólares em gastos militares, em 2008 já somam 1,5 trilhão. E se pensarmos nos trilhões de recursos públicos transferidos nesta crise para intermediários financeiros privados, teremos uma ideia do grau absurdo das prioridades.

Na realidade, o que precisa ser expandido hoje no mundo são os serviços básicos essenciais da humanidade, e muito menos os bens físicos de consumo. Em particular, há coisas que não podem faltar a ninguém. O planeta produz quase um quilo de grãos por dia e por habitante, e temos um bilhão de pessoas que passam fome. Os dez milhões de crianças que morrem de fome e de falta de acesso à água limpa e causas semelhantes constituem um escândalo insustentável. Mas do ponto de vista do investimento privado, resolver problemas essenciais não rende, e o conjunto da orientação das nossas capacidades produtivas se vê radicalmente deformado.

Aparece como inevitável, no horizonte político, a democratização das decisões sobre como são

<sup>9</sup> Temos hoje inúmeros estudos que apresentam propostas práticas tanto para a informalidade, como para a desigualdade de gênero, a mudança da jornada de trabalho, políticas locais de inclusão e outras, dada a extrema diversidade das situações herdadas, inclusive o aproveitamento inadequado de universitários.

### Um PIB que cresce mas não inclui as populações não é sustentável

utilizados os recursos econômicos do planeta, incluindo aqui não só os recursos dos orçamentos públicos, mas a orientação das aplicações dos gigantescos recursos de fundos de pensão e dos grandes intermediários e especuladores financeiros. Não podemos continuar a andar completamente à deriva em

termos da priorização dos nossos objetivos. O uso dos recursos que são o resultado dos esforços do conjunto da sociedade deve obedecer a uma visão sistêmica e de longo prazo, obedecendo às prioridades críticas de reduzir os desastres sociais e ambientais.

Em termos das megatendências econômicas, sociais e ambientais, portanto, estamos à deriva. Estamos destruindo o planeta em favor de uma minoria, para ampliar a oferta de bens sem critérios de prioridade de uso ou de impacto ambiental e social, concentrando-nos em tecnologias de ponta sem assegurar os mecanismos de acesso correspondentes. E temos como pano de fundo a imensa tarefa de organizar a transição para outro paradigma energético produtivo, a era pós-petróleo. Sempre haverá quem espere que uma mão invisível resolva estes desafios. Quem aqui são os sonhadores?

**Tabela 1**  
Gastos anuais em dólares mundiais

Educação básica para todos	\$ 6 bilhões (1)
Cosméticos nos EUA	\$ 8 bilhões
Água e serviços sanitários básicos	\$ 9 bilhões
Sorvetes na Europa	\$ 11 bilhões
Saúde reprodutiva das mulheres	\$ 12 bilhões
Perfumes na Europa e nos EUA	\$ 12 bilhões
Saúde básica e nutrição	\$ 13 bilhões
Ração para animais de estimação na Europa e EUA	\$ 17 bilhões
Entretenimento corporativo no Japão	\$ 35 bilhões
Cigarros na Europa	\$ 50 bilhões
Bebidas alcoólicas na Europa	\$ 105 bilhões
Drogas no mundo	\$ 400 bilhões
Gastos militares no mundo	\$ 780 bilhões

Fonte: Human Development Report (1998, p. 37).

(1) Estimativa de custo anual adicional para alcançar o acesso aos serviços sociais básicos em todos os países em desenvolvimento.

## RESGATAR A CAPACIDADE DE GESTÃO PÚBLICA

Na discussão de outro mundo, que esperamos seja possível, temos de evoluir cada vez mais para o *como fazer*, para os mecanismos de gestão correspondentes, para a descoberta das brechas que existem no sistema no sentido da sua transformação. O mundo não vai parar em determinado momento para passar a funcionar de outro modo. Cabe a nós introduzir, ou reforçar, as tendências de mudança. A análise dos processos decisórios e a busca de correções tornaram-se centrais.

O que emerge como eixo central de reflexão, portanto, é a inadequação dos processos decisórios nas diversas tendências críticas que temos de enfrentar. Enfrentar o desafio ambiental planetário exige processos colaborativos e a construção de uma cultura de pactos pelo bem comum, ou pelo menos para evitar o desastre comum. A ruptura do ciclo da pobreza e da desigualdade implica no deslocamento da visão tradicional que atrai investimentos para onde se situa a capacidade de compra, e, portanto, envolve a mudança da chamada governança corporativa. O processo de inclusão produtiva dos quase dois terços de excluídos envolve outra lógica do emprego, formas múltiplas e diferenciadas de inserção na produção de bens e serviços. O resgate destas prioridades reais do planeta e da humanidade envolve, por sua vez, uma participação muito mais significativa do Estado, que com todas as suas fragilidades ainda constitui o melhor instrumento de coordenação de esforços sociais de que dispomos. Mas se trata de um Estado muito mais regulador do conjunto dos esforços da sociedade. É indispensável o resgate da visão sistêmica, da visão de longo prazo, e dos mecanismos de planejamento. Estamos falando, na realidade, da construção de outra cultura política.

Naturalmente, todos nos sentimos pequenos frente a processos de mudança desse porte. E podemos achar que colocar os desafios tão alto não é realista. O fato é que ninguém nos está perguntan-

do se queremos ou não enfrentar a tarefa. O aquecimento global não está esperando que estejamos de acordo, nem o esgotamento do petróleo, nem a exploração sem controle dos mares, nem a perda de cobertura florestal, nem o vírus da Aids, e a lista é longa. Outras formas de gestão são inevitáveis, a única pergunta realista é se queremos pagar um preço menor agora ou muito maior mais à frente.

### Reforçar e democratizar o Estado

As críticas ao tamanho do setor público refletiram no passado recente uma visão ideológica e conhecimento fragmentado da realidade. Nas palavras de um diretor da *École Nationale d'Administration*, a famosa ENA, melhorar a produtividade do setor público constitui a melhor maneira de melhorar a produtividade sistêmica de toda a sociedade. O Relatório Mundial sobre o Setor Público, elaborado pelas Nações Unidas em 2005, mostra a evolução que houve a partir da visão tradicional da "Administração Pública" baseada em obediência, controles rígidos e conceito de "autoridades", transitando por uma fase em que se buscou uma gestão mais empresarial, na linha do *public management* que nos deu, por exemplo, o conceito de "gestor da cidade" no lugar do prefeito, e desembocando agora na visão mais moderna, que o relatório chama de governança participativa ou *responsive governance*.

Essa última forma de organização implica que no espaço público a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados no desenvolvimento, os chamados atores interessados, ou *stakeholders*. É uma gestão que busca "responder", ou "corresponder" aos interesses que diferentes grupos manifestam, e supõe sistemas amplamente participativos, e em todo caso mais democráticos, na linha da "governança participativa", além da ampliação da transparência de todos os processos.

A evolução da administração pública tradicional (*Public Administration*) para o *New Public Management* se baseou numa visão privatista da



gestão, buscando chefias mais eficientes. A evolução mais recente para o *responsive governance*, que traduzimos aqui por governança participativa, está baseada numa proposta mais pública, onde as chefias escutam melhor o cidadão e onde é a participação cidadã, através de processos mais democráticos, que assegura que os administradores serão mais eficientes, pois mais afinados com o que deles se deseja. É a diferença entre a eficiência autoritária por cima e a eficiência democrática pela base. A eficiência é medida não só no resultado, mas no processo. O Quadro 1 ajuda a visualizar esta evolução.

Conceito	Administração pública	Nova gestão pública	Governança participativa
Relação cidadão-estado	Obediência	Credenciamento	Empoderamento
Responsabilidade da administração superior	Políticos	Clientes	Cidadãos, atores
Princípios orientadores	Cumprimento de leis e regras	Eficiência e resultados	Responsabilidade, transparência e participação
Critério para sucesso	Objetivos quantitativos	Objetivos qualitativos	Processo
Atributo chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Participação

**Quadro 1**  
**Evolução do conceito de governo**

Fonte: The Globalization ... (2005).

O modelo de governança... enfatiza um governo aberto e que se relaciona com a sociedade civil, mais responsabilizada e melhor regulada por controles externos e a lei. Propõe-se que a sociedade tenha voz através de organizações não governamentais e participação comunitária. Portanto o modelo de governança tende a se concentrar mais na incorporação e inclusão dos cidadãos em todos os seus papéis de atores interessados (stakeholders), não se limitando a satisfazer clientes, numa linha mais afinada com a noção de 'criação de valor público' [...] A teoria da governança olha para além da reforma da gestão e dos serviços, apontando para novos tipos de articulação Estado-sociedade,

bem como para formas de governo com níveis mais diferenciados e descentrados [...] A abertura (*openness*) e transparência constituem portanto parte deste modelo emergente (UNITED NATIONS, 2005, p. 13).

O novo modelo que emerge está essencialmente centrado numa visão mais democrática, com participação direta dos atores interessados, maior transparência, com forte abertura para as novas tecnologias da informação e comunicação, e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governo e cidadania. A visão envolve "sistemas de gestão do conhecimento mais sofisticados", com um papel importante do aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicação.

Para a discussão no Brasil e na América Latina, esses pontos são muito importantes. Têm a virtude de ultrapassar visões saudosistas autoritárias, e também a pseudomodernização que colocava um *manager* onde antes tínhamos um político, resultando numa mudança cosmética por cima. É uma evolução que busca a construção de uma capacidade real de resolução de problemas através das pactuações necessárias com a sociedade realmente existente. Esta sistematização de tendências mundiais vem dar maior credibilidade aos que lutam pela reapropriação das políticas pela cidadania, na base da sociedade, em vez da troca de uma solução autoritária por outra.

### A alocação racional de recursos

A alocação de recursos é feita por intermediários, sejam eles governo, bancos, seguradoras, fundos de pensão, planos de saúde ou os gigantes planetários que chamamos de investidores institucionais. Todas essas instituições recolhem recursos sob diversas justificativas. Mas são intermediários, ou seja, trabalham com dinheiro que é do público, e deveriam destinar os recursos a atividades afins.

O governo, principal intermediário, aloca os recursos segundo um orçamento discutido no parlamento e aprovado em lei. Fato importante: o gover-

no tem de assegurar a captação dos recursos que vai investir. A política fiscal (fazenda) e a aplicação (planejamento) têm de estar casados na peça orçamentária. No conjunto do planeta, os governos são os maiores gestores de recursos, e quanto mais rico o país, maior é a participação do governo nesta mediação.

A Tabela 2 é interessante, pois mostra esta correlação rigorosa entre o nível de desenvolvimento e a participação do setor público. Nos países de renda baixa, a parte do PIB que cabe ao governo central é de 17,7%, elevando-se numa progressão regular à medida que chegamos aos países de alta renda (SCHIEBER; FLEISHER; GOTTRET, 2007). Falar mal dos governos parece ser um consenso planetário, mas precisamos cada vez mais deles, inclusive nos Estados Unidos.

**Tabela 2**  
Nível de desenvolvimento de países e a participação do setor público – 2000

Paises de:	Governo central, porcentagem do PIB, início dos anos 2000
Baixa renda	17,7
Renda média baixa	21,4
Renda média alta	26,9
Alta renda	31,9

Fonte: Finance and Development (2007).

Note-se que se trata, na Tabela 2, dos gastos do governo central apenas, os gastos públicos totais são bem mais amplos.

Há uma década os gastos do governo americano eram de 34,3% do PIB, comparados com 48,2% na zona europeia, uma distância de 14 pontos percentuais; em 2010, o gasto americano esperado é de 39,9% do PIB, comparados com 47,1% na zona europeia, uma distância de menos de oito pontos percentuais.<sup>10</sup>

Lembremos que a cifra equivalente no Brasil é de 36%. Na Suécia, que ninguém vai acusar de ser

mal gerida, é de 66%. E são cifras anteriores à intervenção do Estado para salvar os bancos.

Seja qual for a política adotada, portanto, é essencial assegurar a qualidade da alocação de recursos por parte do maior ator, o governo. Essa correlação entre o nível de prosperidade do país e a participação do setor público não é misteriosa: simplesmente, o mundo está mudando. Antigamente, éramos populações rurais dispersas, e as famílias resolviam muitos dos seus problemas individualmente, com a água no poço e o lixo no mato. Na cidade generalizam-se os investimentos sociais, pois precisamos de redes de água e esgoto, de guias e sarjetas, de redes escolares, de sistemas de segurança, destino final de resíduos sólidos e assim por diante, evidentemente, assegurados com forte presença do setor público. São serviços de consumo coletivo.

Há que se levar em conta igualmente, nesta presença crescente do setor público em todo o planeta, a mudança da composição intersetorial das nossas atividades. Há poucas décadas, o que chamávamos de atividades produtivas eram essencialmente atividades industriais, agrícolas e comerciais. Hoje passam a ocupar a linha de frente as políticas sociais. Vale lembrar que o maior setor econômico dos Estados Unidos não é a indústria bélica, nem a automobilística, mas a saúde, com 16% do PIB, e crescendo. No Brasil, somando a população estudantil, os professores e gestores da área educacional, estamos falando de 60 milhões de pessoas, quase um terço da população do país. As políticas sociais estão se tornando um fator poderoso de reestruturação social, pelo seu caráter capilar (a saúde tem de chegar a cada pessoa) e a sua intensidade em mão de obra. São áreas onde, com a exceção dos nichos de alta renda, o setor público tem prioridade evidente, frequentemente articulado com organizações da sociedade civil, outra área em expansão, caracterizando um setor público não governamental. A economia social e suas variantes ocupam um lugar crescente no conjunto das atividades econômicas.

<sup>10</sup> *The Economist*, March 14th-20th 2009, p. 37, citando dados do *Newsweek*.

Um terceiro eixo de transformação social é a evolução para a sociedade do conhecimento. Hoje quase todas as atividades envolvem uma forte incorporação de tecnologia, de conhecimentos dos mais variados tipos, do conjunto do que temos chamado de “intangíveis”, ou de “imaterial”. Quando o essencial do valor de um produto está no conhecimento incorporado, mudam as formas de organização correspondentes. Na base está um amplo processo social que envolve as pesquisas dos mais diferentes setores, a generalização do acesso à educação e os sistemas de difusão de informações que elevam a densidade de conhecimento no conjunto da sociedade, com fortíssima participação de recursos públicos em todos os níveis. A tendência natural é os conhecimentos se tornarem bem público (*creative commons*), pela facilidade de disseminação que as tecnologias modernas permitem, e pela compreensão que gradualmente penetra na sociedade de que o conhecimento se multiplica melhor quando se compartilha. O conhecimento é um bem cujo consumo não reduz o estoque, pelo contrário.

Estes são *megatrends*, macrotendências que transformam a sociedade, e que exigem de nós sistemas de gestão muito mais diversificados, descentralizados e flexíveis. Estamos evoluindo para a sociedade em rede, para sistemas densamente interativos e colaborativos. Alianças e parcerias entre diversos segmentos sociais, envolvendo áreas tanto públicas como privadas, nos diversos níveis de organização territorial, estão se generalizando. A urbanização leva a uma ampliação acelerada das dinâmicas da gestão local, em que as comunidades se apropriam do seu desenvolvimento. As políticas sociais geram processos participativos, a sociedade do conhecimento nos leva para processos colaborativos em rede.

O que está acontecendo na realidade é um *choque do futuro* generalizado, e tanto a queda do muro de Berlim como a pilantragem irresponsável de Wall

Street apenas despertaram, inicialmente na esquerda, depois na direita, a compreensão de que as mudanças precisam ser sistêmicas. O *business as usual (BAU)*, de ambos os lados do espectro político, está saindo de cena. São as relações de produção no sentido amplo que mudam, e com isso os mecanismos atuais de regulação tornaram-se, em boa parte, obsoletos.

O papel do Estado aparece assim como central, inclusive na dimensão mundial da crise. Dada a extrema fragilidade dos instrumentos planetários de governança, o eixo estratégico de construção dos novos sistemas de regulação passará mais pela articulação de políticas nacionais do que propriamente pela esfera global. O Estado aparece, assim, com uma função reforçada no plano dos equilíbrios internos e no plano da redefinição das regras do jogo entre as nações.

### O potencial da gestão local

Com a passagem do milênio, a humanidade tornou-se predominantemente urbana. Isto implica outra racionalidade nos processos decisórios e nas instituições que nos regem, pois hoje cada região ou localidade tem um núcleo urbano que pode administrar o seu desenvolvimento, e este núcleo torna-se por sua vez um articulador natural do seu entorno rural, ponto de convergência de uma gestão racional do desenvolvimento. Hoje ainda predominam iniciativas setoriais como Cidades Saudáveis, Cidades Educadoras, Agenda XXI Local e assim por diante, mas gradualmente estamos evoluindo para iniciativas integradas como “Bogotá Como Vamos”, “Nossa São Paulo” e tantas outras.

O desenvolvimento local permite a apropriação efetiva do desenvolvimento pelas comunidades, e a mobilização destas capacidades é vital para um desenvolvimento participativo. Inúmeras experiências no mundo têm mostrado que o interesse individual das pessoas pelo seu progresso funciona

## Estamos evoluindo para a sociedade em rede, para sistemas densamente interativos e colaborativos

efetivamente quando ancorado no desenvolvimento integrado do território. Com sistemas simples de seguimento de qualidade de vida local, e o condicionamento do acesso aos recursos à estruturação de entidades locais de promoção do desenvolvimento, gera-se a base organizacional de um desenvolvimento mais equilibrado. Já se foi o tempo em que se acreditava em projetos “paraquedas”: o desenvolvimento funciona quando é participativo, com um razoável equilíbrio entre o fomento externo e a dimensão endógena do processo.

A racionalidade da alocação dos recursos exige em última instância uma avaliação eficiente do uso final dos empréstimos, coisa bastante mais trabalhosa do que o comércio de derivativos e outras atividades especulativas. O agente de crédito no nível local, que conhece o seu bairro e a sua comunidade, as necessidades e os potenciais da região, torna-se de certa maneira um credenciador da solidez dos usos finais dos recursos. É trabalhoso, exige conhecer a realidade das pessoas, fazer o seguimento, mas é a única maneira de transformar as poupanças de uns no aumento da produtividade de todos, a chamada produtividade sistêmica do território.

É ampla a experiência nesta área, desde o Grameen Bank no Bangladesh, até as ONGs de intermediação financeira da França, a constituição de Bancos Comunitários de Desenvolvimento e de Oscips de crédito em numerosos municípios no Brasil, a evolução das experiências de microcrédito do Banco do Nordeste. A exigência da aplicação local da poupança da população, com regras mais amplas de compensação entre regiões ricas e pobres através da rede pública, deverá permitir o financiamento tanto da micro e pequena empresa, como de organizações da sociedade civil empenhadas em projetos sociais e ambientais, investimentos públicos locais e regionais em saneamento, manutenção urbana e semelhantes.

**O que temos pela frente é uma mudança civilizatória, com a dimensão que isto significa, e com a janela de tempo relativamente curta de que dispomos**

Os diversos programas sociais do governo brasileiro, desde o Bolsa Família até o Luz para Todos, convergem no seu impacto de dinamizar o acesso local a recursos, mesmo nas regiões mais pobres do país.

Esta convergência é agora reforçada com o programa Territórios da Cidadania, que representa um programa antirrecessivo de recorte rooseveltiano capaz de compor – ao lado do PAC<sup>11</sup> – uma poderosa

alavanca, não apenas para resistir às turbulências atuais, mas para deflagrar uma nova dinâmica de crescimento, mais equilibrada do ponto de vista regional e capaz de incorporar, de fato, as populações do campo ao desenvolvimento do século XXI. São cerca de 20 bilhões de reais para 120 regiões do país. Esta visão, de apoio ao desenvolvimento local, tanto responde a uma política anticíclica, como à democratização do governo e ao resgate das desigualdades.

No conjunto, está se desenhando – em parte graças à crise financeira de 2008, mas, sobretudo, pelo acúmulo de desequilíbrios críticos – um Estado mais descentralizado, mais participativo, mais democrático nos seus processos decisórios, mais transparente no plano da informação e com maior papel articulador dos diversos agentes de transformação da sociedade.

No conjunto, naturalmente, se os instrumentos de gestão pública constituem um vetor chave de transformação, não há como ignorar a profundidade da mudança cultural que é necessária para que o próprio Estado mude. O que temos pela frente é uma mudança civilizatória, com a dimensão que isto significa, e com a janela de tempo relativamente curta de que dispomos. A consciência dos desafios e o sentimento de urgência penetram lentamente nas mentes das pessoas. A nossa tarefa é trabalhar nesta tomada de consciência e ajudar na construção dos rumos.

<sup>11</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um dos programas centrais do governo federal brasileiro no sentido de dinamizar a expansão de infraestruturas, gerar empregos, reforçar a inclusão (“PAC Social”) e enfrentar a crise financeira global.



## ESBOÇOS DE AGENDA

Está na moda dizer que o estatismo ruiu com o muro de Berlim, e o neoliberalismo com o muro de Wall Street. Morreram, na realidade, as visões simplificadoras dos processos decisórios da sociedade. A visão dicotômica que nos deu o Estado burocrático do Leste europeu de um lado e a arrogância corporativa exemplificada por Wall Street por outro, é que estão em crise. A sociedade complexa moderna já não comporta este tipo de simplificações. Temos de desenvolver processos mais flexíveis e diferenciados de regulação, não estrangulando os processos decisórios, mas aproximando-os das necessidades reais da sociedade, com mais transparência e democracia. Como sociedade, desejamos não somente sobreviver, mas viver com qualidade de vida. E isto implica elencarmos de forma ordenada os desafios e as respostas. São os resultados mínimos a serem atingidos, com os processos decisórios correspondentes.

As propostas, ou linhas de ação sugeridas abaixo, têm um denominador comum: todas já foram experimentadas e estão sendo aplicadas em diversas regiões do mundo, setores ou instâncias de atividade. São iniciativas que deram certo e cuja generalização, com as devidas adaptações e flexibilidade em função da diversidade planetária, é hoje viável. Não temos a ilusão relativamente à distância entre a realidade política de hoje e as medidas sistematizadas abaixo. Mas pareceu-nos essencial, de toda forma, elencar de forma organizada as medidas necessárias, pois ter um norte mais claro ajuda na construção de outra governança planetária. Não estão ordenados por objetivos, pois a maioria tem implicações simultâneas e dimensões interativas.

### Resgatar a dimensão pública do Estado

Como podemos ter mecanismos reguladores que funcionem se é o dinheiro das corporações a regular que elege os reguladores? Se as agências que avaliam risco são pagas por quem cria o risco? Se

é aceitável que os responsáveis de um banco central venham das empresas que precisam ser reguladas, e voltam para nelas encontrar emprego?

Uma das propostas mais evidentes da última crise financeira, e que encontramos mencionada em quase todo o espectro político, é a necessidade de se reduzir a capacidade das corporações privadas ditarem as regras do jogo. A quantidade de leis aprovadas no sentido de reduzir impostos sobre transações financeiras, de reduzir a regulação de banco central, de autorizar os bancos a fazerem toda e qualquer operação, somado com o poder dos *lobbies* financeiros tornam evidente a necessidade de se resgatar o poder regulador do Estado, e para isto os políticos devem ser eleitos por pessoas de verdade, e não por pessoas jurídicas, que constituem ficções em termos de direitos humanos. Enquanto não tivermos financiamento público das campanhas, políticas que representem os interesses dos cidadãos, prevalecerão os interesses econômicos de curto prazo e a corrupção.

### Refazer as contas

As contas têm de refletir os objetivos que visamos. O PIB indica a intensidade do uso do aparelho produtivo, mas não nos indica a utilidade do que se produz, para quem e com que custos para o estoque de bens naturais de que o planeta dispõe. Conta como aumento do PIB um desastre ambiental, o aumento de doenças, o cerceamento de acesso a bens livres. O IDH já foi um imenso avanço, mas temos de evoluir para uma contabilidade integrada dos resultados efetivos dos nossos esforços e, particularmente, da alocação de recursos financeiros, em função de um desenvolvimento que não seja apenas economicamente viável, mas também socialmente justo e ambientalmente sustentável. As metodologias existem, aplicadas parcialmente em diversos países, setores ou pesquisas. A ampliação dos indicadores internacionais como o IDH, a generalização de indicadores nacionais como os Calvert-Henderson Quality of Life Indicators nos

Estados Unidos, as propostas da Comissão Stiglitz/Sen/Fitoussi, o movimento Felicidade Interna Bruta (FIB), todos apontam para uma reformulação das contas. A adoção em todas as cidades de indicadores locais de qualidade de vida – veja-se os Jacksonville Quality of Life Progress Indicators – tornou-se hoje indispensável para que seja medido o que efetivamente interessa: o desenvolvimento sustentável, o resultado em termos de qualidade de vida da população. Muito mais do que o *output*, trata-se de medir o *outcome*.

### Assegurar a renda básica

A pobreza crítica é o drama maior, tanto pelo sofrimento que causa em si, como pela articulação com os dramas ambientais, o não acesso ao conhecimento, a deformação do perfil de produção que se desinteressa das necessidades dos que não têm capacidade aquisitiva. A ONU calcula que custaria 300 bilhões de dólares (no valor do ano 2000) tirar da miséria um bilhão de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. São custos ridículos quando se considera os trilhões transferidos para grupos econômicos financeiros no quadro da última crise financeira. O benefício ético é imenso, pois é inaceitável morrerem de causas ridículas dez milhões de crianças por ano. O benefício de curto e médio prazo é grande, na medida em que os recursos direcionados à base da pirâmide dinamizam imediatamente a micro e pequena produção, agindo como processo anticíclico, como se tem constatado nas políticas sociais de muitos países. No mais longo prazo, será uma geração de crianças que terão sido alimentadas decentemente, o que se transforma em melhor aproveitamento escolar e maior produtividade na vida adulta. Em termos de estabilidade política e de segurança geral, os impactos são óbvios. Trata-se do dinheiro mais bem

investido que se possa imaginar, e as experiências brasileira, mexicana e de outros países já nos forneceram todo o *know-how* correspondente. A teoria tão popular, de que o pobre se acomoda se receber ajuda, é simplesmente desmentida pelos fatos: sair da miséria estimula.

**O benefício de curto e médio prazo é grande, na medida em que os recursos direcionados à base da pirâmide dinamizam imediatamente a micro e pequena produção, agindo como processo anticíclico**

### Assegurar o direito de ganhar a vida

Toda pessoa que queira ganhar o pão da sua família deveria poder ter acesso ao trabalho. Num planeta onde há um mundo de coisas a fazer, inclusive para resgatar o meio ambiente, é absurdo o número de pessoas sem acesso a formas organizadas de produzir e gerar renda. Temos os recursos e os conhecimentos técnicos e organizacionais para assegurar, em cada vila ou cidade, acesso a um trabalho decente e socialmente útil. As experiências de Maharashtra na Índia demonstraram a sua viabilidade, como o mostram as numerosas experiências brasileiras, sem falar no New Deal da crise dos anos 1930. São opções onde todos ganham: o município melhora o saneamento básico, a moradia, a manutenção urbana, a policultura alimentar. As famílias passam a poder viver decentemente; e a sociedade passa a ser melhor estruturada e menos tensionada. Os gastos com seguro-desemprego se reduzem. No caso indiano, cada vila ou cidade é obrigada a ter um cadastro de iniciativas intensivas em mão de obra. Dinheiro emprestado ou criado desta forma representa investimento, melhoria de qualidade de vida e dá excelente retorno. E argumento fundamental: assegura que todos tenham o seu lugar para participar na construção de um desenvolvimento sustentável. Na organização econômica, além do resultado produtivo, é essencial pensar no processo estruturador ou desestruturador gerado. A pesca oceânica industrial pode ser mais produtiva em volume de peixe, mas o processo é desastroso, tanto para a vida no mar, como

para centenas de milhões de pessoas que viviam da pesca tradicional. A dimensão de geração de emprego de todas as iniciativas econômicas tem de se tornar central.

### **Reduzir a jornada de trabalho**

A subutilização da força de trabalho é um problema planetário, ainda que desigual na sua gravidade. No Brasil, conforme vimos, com 100 milhões de pessoas na PEA, temos 31 milhões formalmente empregadas no setor privado, e nove milhões de empregados públicos. A conta não bate. O setor informal situa-se na ordem de 50% da PEA. Uma imensa parte da nação “se vira” para sobreviver. No lado dos empregos de ponta, as pessoas não vivem por excesso de carga de trabalho. Não se trata aqui de uma exigência de luxo: são incontáveis os suicídios nas empresas onde a corrida pela eficiência se tornou simplesmente desumana. O *stress* profissional está se tornando uma doença planetária, e a questão da qualidade de vida no trabalho passa a ocupar um espaço central. A redistribuição social da carga de trabalho torna-se hoje uma necessidade. As resistências são compreensíveis, mas a realidade é que com os avanços da tecnologia os processos produtivos tornam-se cada vez menos intensivos em mão de obra, e reduzir a jornada é uma questão de tempo. Não podemos continuar a basear o nosso desenvolvimento em ilhas tecnológicas ultramodernas enquanto se gera uma massa de excluídos, inclusive porque se trata de equilibrar a remuneração e, conseqüentemente, a demanda. A redução da jornada não reduzirá o bem-estar ou a riqueza da população, e sim a deslocará para novos setores mais centrados no uso do tempo livre, com mais atividades de cultura e lazer. Não precisamos necessariamente de mais carros e de mais bonecas Barbie, precisamos, sim, de mais qualidade de vida.

### **Favorecer a mudança do comportamento individual**

Neste planeta de sete bilhões de habitantes, com um aumento anual da ordem de 75 milhões, toda política envolve também uma mudança de comportamento individual e da cultura do consumo. O respeito às normas ambientais, a moderação do consumo, o cuidado no endi-

vidamento, o uso inteligente dos meios de transporte, a generalização da reciclagem, a redução do desperdício – há um conjunto de formas de organização do nosso cotidiano que passa por uma mudança de valores e de atitudes frente aos desafios econômicos, sociais e ambientais. No apagão energético do final dos anos 1990 no Brasil, constatou-se como uma boa campanha informativa, o papel colaborativo da mídia, e a punição sistemática dos excessos permitiu uma racionalização generalizada do uso doméstico da energia. Esta dimensão da solução dos problemas é essencial, e envolve tanto uma legislação adequada, como, sobretudo, uma participação ativa da mídia.

Hoje 95% dos domicílios no Brasil têm televisão, e o uso informativo inteligente deste e de outros meios de comunicação tornou-se fundamental. Frente aos esforços necessários para reequilibrar o planeta, não basta reduzir o martelamento publicitário que apela para o consumismo desenfreado, é preciso generalizar as dimensões informativas dos meios de comunicação. A mídia científica praticamente desapareceu, os noticiários navegam no atrativo da criminalidade, quando precisamos vitalmente de uma população informada sobre os desafios reais que enfrentamos. Grande parte da mudança do comportamento individual depende de ações públicas: as pessoas não deixarão o carro em casa (ou deixarão de tê-lo) se não houver transporte público; não farão reciclagem se não houver sistemas adequados de coleta. Precisamos de uma política pública de mudança do comportamento individual.

## Racionalizar os sistemas de intermediação financeira

A alocação final dos recursos financeiros deixou de ser organizada em função dos usos finais de estímulo e orientação de atividades econômicas e sociais para obedecer às finalidades dos próprios intermediários financeiros. A atividade de crédito é sempre uma atividade pública, seja no quadro das instituições públicas, seja no quadro dos bancos privados que trabalham com dinheiro do público, e que para tanto precisam de uma carta-patente que os autoriza a ganhar dinheiro com dinheiro dos outros. A recente crise financeira de 2008 demonstrou com clareza o caos que gera a ausência de mecanismos confiáveis de regulação no setor. Nas últimas duas décadas, temos saltado de bolha em bolha, de crise em crise, sem que a relação de forças permita a reformulação do sistema de regulação em função da produtividade sistêmica dos recursos. Enquanto não se gera uma relação de forças mais favorável, precisamos batalhar os sistemas nacionais de regulação financeira. O dinheiro não é mais produtivo onde rende mais para o intermediário: devemos buscar a produtividade sistêmica de um recurso que é público.

A Coreia do Sul abriu recentemente um financiamento de 36 bilhões de dólares para financiar transporte coletivo e alternativas energéticas, gerando com isto 960 mil empregos. O impacto positivo é ambiental pela redução de emissões, é anticíclico pela dinamização da demanda, é social pela redução do desemprego e pela renda gerada, e é tecnológico pelas inovações que gera nos processos produtivos mais limpos. Tem inclusive um impacto raramente considerado, que é a redução do tempo vida que as pessoas desperdiçam no transporte. Trata-se aqui, evidentemente, de financiamento público, pois os bancos comerciais não teriam esta preocupação, nem esta visão sistêmica (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2009). Em última instância, os recursos devem ser tornados mais acessíveis segundo os objetivos do seu

uso sejam mais produtivos em termos sistêmicos, visando a um desenvolvimento mais inclusivo e mais sustentável. A intermediação financeira é um meio, não é um fim.

## Taxação das transações especulativas

Uma das alternativas mais frequentemente sugeridas é a taxa das transações especulativas. Na linha da antiga proposta de James Tobin, uma taxa de, por exemplo, 0,20% sobre cada transação reduziria drasticamente a lucratividade dos que têm como atividade o constante movimento de capitais, ação que é apresentada pelos especuladores como aumentando a fluidez do mercado, quando na realidade gera comportamentos de manada que jogam preços de papéis e de *commodities* para cima e para baixo e desorganizam qualquer atividade de planejamento organizado da produção e do investimento produtivo. Um segundo importante efeito de uma taxa deste tipo é que todas as transações passariam a ser registradas, o que reduziria drasticamente os imensos volumes de movimentos ilegais, em particular a evasão fiscal e o uso de paraísos fiscais. Trata-se de uma medida necessária, ainda que não suficiente, para a desintermediação das transações e redução dos diversos tipos de atividades alavancadas (*carry trade* etc.). A recente aplicação no Brasil de uma taxa de 2% sobre capitais que entram mostra o potencial de políticas nacionais de racionalização dos fluxos especulativos.

Particular atenção precisa ser dada aos intermediários que ganham apenas nos fluxos entre outros intermediários – com papéis que representam direitos sobre outros papéis – e que têm tudo a ganhar com a maximização dos fluxos, pois são remunerados por comissões sobre o volume e ganhos, e geram, portanto, volatilidade e pró-ciclicidade, com os monumentais volumes que nos levaram, por exemplo, a valores em derivativos da ordem de 863 trilhões de dólares em junho de 2008, 15 vezes o PIB mundial. A intermediação especulativa – diferentemente da intermediação de compras e



vendas entre produtores e utilizadores finais – apenas gera uma pirâmide especulativa e insegurança, além de desorganizar os mercados e as políticas econômicas<sup>12</sup>.

### Repensar a lógica dos sistemas tributários

Uma política tributária, equilibrada na cobrança, e reorientada na aplicação dos recursos, constitui um dos instrumentos fundamentais de que dispomos, sobretudo porque pode ser promovida por mecanismos democráticos. O eixo central não está na redução dos impostos, e sim na cobrança socialmente mais justa e na alocação mais produtiva em termos sociais e ambientais. A taxação das transações especulativas (nacionais ou internacionais) deverá gerar fundos para financiar uma série de políticas essenciais para o reequilíbrio social e ambiental. O imposto sobre grandes fortunas é hoje essencial para reduzir o poder político das dinastias econômicas (10% das famílias do planeta são donas de 90% do patrimônio familiar acumulado no planeta). O imposto sobre a herança é fundamental para dar chances a partilhas mais equilibradas para as sucessivas gerações. O imposto sobre a renda deve adquirir mais peso relativamente aos impostos indiretos, com alíquotas que permitam efetivamente redistribuir a renda. É importante lembrar que as grandes fortunas do planeta em geral estão vinculadas não a um acréscimo de capacidades produtivas do planeta, e sim à aquisição maior de empresas por um só grupo, gerando uma pirâmide cada vez mais instável e menos governável de propriedades cruzadas,

<sup>12</sup> "In November, the BIS released the latest statistics based on positions as at end-june 2008 in the global over-the-counter (OTC) derivatives markets. The notional amounts outstanding of OTC derivatives continued to expand in the first half of 2008. Notional amounts of all types of OTC contracts stood at \$863 trillion at the end of June, 21% higher than six months before" (BABA; GADANECZ; MCGUIRE, 2008, p. 26). São 863 trilhões de dólares de derivativos emitidos, frente a um PIB mundial de cerca de 60 trilhões.

impérios onde a grande luta é pelo controle do poder financeiro, político e midiático, e a apropriação de recursos naturais. O sistema tributário tem de ser reformulado no sentido anticíclico, privilegiando

**Está se tornando evidente que o mercado de carbono simplesmente não é suficiente como mecanismo de dissuasão das emissões. A aplicação de taxas sobre as emissões – já em curso na Suécia, na Noruega ou na Itália – é tecnicamente simples**

atividades produtivas e penalizando as especulativas; no sentido do maior equilíbrio social ao ser fortemente progressivo; e no sentido de proteção ambiental ao taxar emissões tóxicas ou geradoras de mudança climática, bem como o uso de recursos naturais não renováveis<sup>13</sup>.

Particular atenção deverá ser dada às taxas sobre emissão de gases do efeito estufa, que deverão desempenhar um papel importante em termos de captação de recurso, e poderão constituir um fundo de primeira importância, para o equilíbrio ambiental. Está se tornando evidente que o mercado de carbono simplesmente não é suficiente como mecanismo de dissuasão das emissões. A aplicação de taxas sobre as emissões – já em curso na Suécia, na Noruega ou na Itália – é tecnicamente simples, e o seu uso generalizado permite que os usuários particulares ou industriais sejam obrigados a incorporar nas suas decisões econômicas os custos reais indiretamente gerados para toda a sociedade, inclusive as futuras gerações.

### Repensar a lógica orçamentária

O poder redistributivo do Estado é grande, tanto pelas políticas que executa – por exemplo, as políticas de saúde, lazer, saneamento e outras infraestruturas sociais que melhoram o nível de consumo coletivo –, como pelas que pode fomentar, como opções energéticas, inclusão digital e assim por diante. Fundamental também é a política redistribu-

<sup>13</sup> Susan George traz uma ilustração convincente: um bilionário que aplica o seu dinheiro com uma conservadora remuneração de 5% ao ano aumenta a sua fortuna em 137 mil dólares por dia. Taxar este tipo de ganho não é "aumentar os impostos", é corrigir absurdos.

tiva que envolve política salarial, de previdência, de crédito, de preços, de emprego. A forte presença das corporações junto ao poder político constitui um dos entraves principais ao equilíbrio na alocação de recursos. O essencial é assegurar que todas as propostas de alocação de recursos sejam analisadas pelo triplo enfoque: econômico, social e ambiental. No caso brasileiro, constatou-se com as recentes políticas sociais (Bolsa Família, políticas de previdência etc.) que volumes relativamente limitados de recursos, quando chegam à “base da pirâmide”, são incomparavelmente mais produtivos, tanto em termos de redução de situações críticas e consequente aumento de qualidade de vida, como pela dinamização de atividades econômicas induzidas pela demanda local. A democratização aqui é fundamental. A apropriação dos mecanismos decisórios sobre a alocação de recursos públicos está no centro dos processos de corrupção, envolvendo as grandes bancadas corporativas, por sua vez ancoradas no financiamento privado das campanhas.

### **Facilitar o acesso ao conhecimento e às tecnologias sustentáveis**

A participação efetiva das populações nos processos de desenvolvimento sustentável envolve um denso sistema de acesso público e gratuito à informação necessária. A conectividade planetária que as novas tecnologias permitem constitui uma ampla via de acesso direto. O custo-benefício da inclusão digital generalizada é simplesmente imbatível, pois é um programa que desonera as instâncias administrativas superiores, na medida em que as comunidades com acesso à informação se tornam sujeitos do seu próprio desenvolvimento. A rapidez da apropriação deste tipo de tecnologia até nas regiões mais pobres se constata na propagação do celular, das *lan houses* mais modestas. O impacto produtivo é imenso para os pequenos produtores, que passam a ter acesso direto a diversos mercados tanto de insumos como de venda, escapando

aos diversos sistemas de atravessadores comerciais e financeiros. A inclusão digital generalizada é um destravador potente do conjunto do processo de mudança que hoje se torna indispensável.

O mundo, frequentemente, esquece que dois bilhões de pessoas ainda cozinham com lenha, área em que há inovações significativas no aproveitamento calórico por meio de fogões melhorados. Tecnologias como o sistema de cisternas do Nordeste, de aproveitamento da biomassa, de sistemas menos agressivos de proteção dos cultivos etc. constituem um vetor de mudança da cultura dos processos produtivos. A criação de redes de núcleos de fomento tecnológico on-line, com ampla capilaridade, pode se inspirar da experiência da Índia, onde foram criados núcleos em praticamente todas as vilas do país. O World Economic and Social Survey (UNITED NATIONS, 2009) é particularmente eloquente ao defender a flexibilização de patentes no sentido de assegurar ao conjunto da população mundial o acesso às informações indispensáveis para as mudanças tecnológicas exigidas por um desenvolvimento sustentável.

### **Democratizar a comunicação**

A comunicação é uma das áreas que mais explodiu em termos de peso relativo nas transformações da sociedade. Estamos em permanência cercados de mensagens. As nossas crianças passam horas submetidas à publicidade ostensiva ou disfarçada. A indústria da comunicação, com sua fantástica concentração internacional e nacional – e a sua crescente interação entre os dois níveis –, gerou uma máquina de fabricar estilos de vida, um consumismo obsessivo que reforça o elitismo, as desigualdades, o desperdício de recursos como símbolo de sucesso. O sistema circular permite que os custos sejam embutidos nos preços dos produtos que nos incitam a comprar, e ficamos envolvidos em um cacarejo permanente de mensagens idiotas pagas do nosso bolso. Mais recentemente, a corporação utiliza este caminho para falar bem de si,

para se apresentar como sustentável e, de forma mais ampla, como boa pessoa. O espectro eletromagnético em que estas mensagens navegam é público, e o acesso a uma informação inteligente e gratuita para todo o planeta é simplesmente viável. Expandindo gradualmente as inúmeras formas alternativas de mídia que surgem por toda parte, há como introduzir uma cultura nova, outras visões de mundo, cultura diversificada e não pasteurizada, pluralismo em vez de fundamentalismos religiosos ou comerciais.

A lista de propostas e sugestões pode evidentemente alongar-se. O fato que mais inspira esperança é a multiplicação impressionante de iniciativas nos planos da tecnologia, dos sistemas de gestão local, do uso da Internet para democratizar o conhecimento, da descoberta de novas formas de produção menos agressivas, de formas mais equilibradas de acesso aos recursos. O Brasil, neste plano, tem mostrado que começar a construir uma vida mais digna para o “andar de baixo”, para os dois terços de excluídos, não gera tragédias para os ricos. Inclusive, numa sociedade mais equilibrada, todos passarão a viver melhor.

## REFERÊNCIAS

A SPECIAL report on the future of finance. *The Economist*, 24 jan. 2009.

BABA, Naohiko; GADANECZ, Blaise; MCGUIRE, Patrick. Highlights of international banking and financial market activity. *BIS Quarterly Review*, p. 26, Dec. 2008. Disponível em: <[www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt0812b.pdf](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0812b.pdf)>. Acesso em: 2009.

FINANCE AND DEVELOPMENT. Washington – DC: IMF, dez. 2007.

HOGGAN, James. *Climate Cover-up; the crusade to deny global warming*. Vancouver: Greystone Books, 2009.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1998. New York: UNDP, 1998.

IPEA. *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Rio de Janeiro, 2006.

NEW SCIENTIST. *Special report: How our economy is killing the Earth*, 18 oct. 2008.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 1992. Brasília: PNUD, 1992.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2005. Brasília: PNUD, 2005.

SCHIEBER, George; FLEISHER, Lisa; GOTTRET, Pablo. Getting real on health financing. *Finance and Development*, Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>>. Acesso em: 2009.

SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; FITOUSSI, Jean Paul. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponível em: <[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)>. Acesso em: 2008.

THE ECONOMIST. London, 14-20 mar. 2009.

THE GLOBALIZATION of public sector reform. In: UNITED NATIONS. *World Public Sector Report 2005*. New York: UN, 2005. p. 7.

UNITED NATIONS. *The inequality predicament: Report on the World Social Situation 2005*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005. (Economic & Social Affairs).

\_\_\_\_\_. *Promoting development, saving the Planet: World Economic and Social Survey 2009*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2009.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Global Green New Deal*. [S.l.]: UNEP, 2009.





# A Hidra de Lerna<sup>1</sup>

Fernando Pedrão\*

\* Doutor e livre-docente em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); presidente do Instituto de Pesquisas Sociais e professor do Departamento de Economia da Universidade Salvador (Unifacs). fcpedrao@terra.com.br

## Resumo

A grande crise mundial foi debelada em muitos países, mas permanece latente no sistema em seu conjunto e reaparece nos países de periferia do centro. Em um ambiente geral de recessão e desemprego, o ressurgimento da crise revela as diferenças e as contradições daquela parte do centro representada pela Europa. A crise da Grécia é representativa de um movimento que tende a incluir a Espanha, a Irlanda, a Itália e Portugal. Reafirma-se a necessidade de uma análise estrutural da crise e de uma leitura do processo da União Europeia numa visão não germânica.

**Palavras-chave:** Crise. Periferia. Europa. Análise estrutural.

## Abstract

*The great world crisis was quelled in many countries but remains dormant in the system as a whole and comes out again in the minor economies of Europe. In an environment of general recession and unemployment, the reappearance of the crisis reveals the differences and contradictions inherent to that part of the Center represented by Europe. The Grecian crisis indicates a movement that tends to include Spain, Ireland, Italy and Portugal. The need for a structural analysis is now reassured on a non Germanic prospect.*

**Keywords:** Crisis. Periphery. Europe. Structural analysis.

## OS DRAMATIS PERSONAE

Em um ambiente geral de recessão (-2% em 2009) e desemprego (10% em 2010), o recrudescimento da crise mundial em seu capítulo europeu veio mostrar rachaduras na fortaleza Europa que são diferentes daquelas que comprometeram as defesas ocidentais da Alemanha em 1944, mas que mostram a mesma obstinação de algumas nações relegadas a um segundo plano, de construir sua própria proteção. Tal como naquela época, os espaços gregos, turcos e balcânicos foram zonas de expansão de linhas de conflito em que os europeus do norte tratavam de garantir petróleo. A Grécia foi vítima dessa geopolítica continental e saiu da guer-

<sup>1</sup> Na mitologia grega era um monstro de nove cabeças que habitava no pântano de Lerna e cuja destruição seria o segundo dos 12 trabalhos de Hércules. As cabeças se reconstituíam quando eram cortadas e Hércules cauterizou as que cortou para extinguir gradualmente a capacidade de recuperação do monstro.

ra sob verdadeira invasão britânica que fez com que o país ficasse numa posição desconfortável de quem passa de uma situação de dependência a outra. Influência política norte-americana e dependência econômica da Europa rica.

Convém rever alguns dados essenciais da União Europeia, que se construiu sobre um sistema liberal conservador baseado em vantagens de capital acumulado que se identificam com a participação na produção mundializada. A União Europeia tem como principal parceiro os Estados Unidos, a quem realiza 23% de suas exportações e de quem traz 14% de suas importações. Tem uma relação formalmente muito menor com a Rússia – 5% de exportações e 8% de importações –, mas depende dela em 30% do gás que importa, que chega a 70% do que consome, além de importar praticamente todo o petróleo que consome.

Um grande ponto fraco do sistema representado pela União Europeia, que se agravou com a inclusão de novos membros, é a baixa interatividade entre os países membros, cujas economias se voltam para disputar no mercado mundial antes de garantirem linhas sólidas de cooperação.

Um aspecto essencial por trás dessas cifras gerais é a imensa diferença de indústria e tecnologia entre Alemanha e Holanda, de um lado, e Grécia, Portugal e Irlanda, de outro lado. A Espanha tem mais investimentos no exterior, mas tem uma estrutura produtiva não muito diferente da de seus colegas do Mediterrâneo, procurando aproximar-se da Itália, mas sem dispor de um parque industrial equivalente. A crise energética ronda a Europa e bate com mais força nos países que têm menos com que comprar combustível. A perspectiva de crise não é novidade e já foi abertamente ventilada em encontros de grandes investidores interessados em prospectar mercados em outros continentes, inclusive no Brasil. No conjunto, a

União Europeia é uma coleção de nações com poucas perspectivas de expansão de mercado, jogando uma política conservadora historicamente inadequada.

**A União Europeia cavou suas próprias contradições mediante ampliações que alargaram a distância entre as nações fundadoras e as nações convidadas**

O fato essencial da geopolítica europeia ultramoderna é que a Alemanha reconstruída tornou-se o eixo central de uma aliança quase compulsória em torno do marco agora fantasiado de euro. A estratégia europeia – leia-se bloco germânico<sup>2</sup> – gira em torno de uma indústria de alta tecnologia, voltada para exportar, com um coeficiente de exportação na faixa de 35%, ancorada em sólido sistema financeiro<sup>3</sup>. A Holanda e a Bélgica são sócias naturais desse bloco, que continua vendo com desconfiança a Grã-Bretanha, cuja adesão aos EUA tem sido mais forte que sua solidariedade com o “continente”. A Rússia continuou sendo a terceira excluída dessa política medieval modernizada. Não deve ser surpresa para ninguém que a Alemanha assuma o papel de guardiã dessa União Europeia hierarquizada. A prosperidade do grupo mais rico abriu oportunidades que foram aproveitadas pela Espanha e por Portugal, antes “convidados de pedra” do sistema, que reaparecem na América com a mesma empáfia dos tempos dos impérios.

Na década de 1990, a União Europeia cavou suas próprias contradições mediante ampliações que alargaram a distância entre as nações fundadoras e as nações convidadas, quando os fundamentos desse sistema passavam a ser ameaçados pela competitividade da China e quando se definia o principal ponto fraco da Europa, que é a falta de expansão de seu mercado. Repetindo um questionamento de Perry Anderson (1998), é preciso pen-

<sup>2</sup> O bloco germânico de fato compreende a Alemanha, a Áustria, a Holanda, a Dinamarca, a Noruega, a Croácia, a República Tcheca e a Hungria.

<sup>3</sup> Observe-se que esse coeficiente de exportação passou a parecer pequeno quando comparado com os 60% da China, cuja economia em 2010 provavelmente alcançará um crescimento não inferior a 8%.

sar se a Europa inclui todas as nações europeias, se termina nos Pirineus, no Oder, ou se algum dia incluiu aos Bálcãs. As nações que já foram parte do Império Otomano ficaram numa posição secundária não declarada em relação à Europa Ocidental, de que não foram salvas nem pelos regimes socialistas.

O problema é que a fortalecida Europa Econômica não tem regras de ajuda para países que pensem em termos de políticas econômicas próprias. A Europa pode desenhar regras de controle de imigrantes semi-indesejáveis que podem ser tratados por métodos individualizados. Pode ter margens de tolerância calculada para ex-coloniais que insistem em instalar-se lá. Mas encontra-se com novos fatos perturbadores, como a recalcitrante Turquia, que se recusa a ser julgada pelos massacres dos armênios, mas que declara que a Europa terá que aceitá-la, já não como os otomanos que quase tomam Viena, mas como o aliado que faz contrapeso entre a Rússia e os diversos árabes<sup>4</sup>.

Nesse quadro coloca-se a Grécia, adversária orgânica da Turquia, mas na posição, alternadamente confortável e espinhosa, de ser interlocutora do impertinente Israel. A Grécia tornou-se uma democracia, em padrões formais aceitáveis pelos impolutos saxônicos, apesar de ter sofrido uma ditadura penosa. Mas ficou inapelavelmente atrasada na corrida da tecnologia industrial, transformada em área de lazer para europeus, americanos e outros, em busca de decadência pré-industrial. Há uma grande ironia neste novo desvão da crise, porque a Grécia hoje está representada por uma versão social-democrata que pouco tem a dizer para um novo futuro para aquele país. Nesse contexto de Europa, a Grécia está sozinha.

<sup>4</sup> Recentemente o primeiro ministro da Turquia, Erdogan, afirmou em entrevista na Alemanha que a Turquia já entrou informalmente para a União Europeia com a presença de 5 milhões de imigrantes turcos, muitos dos quais na Alemanha.

## RESSURGÊNCIA DO MONSTRO

Um dos 12 trabalhos de Hércules foi matar a Hidra de Lerna, um animal mitológico de sete cabeças.

O romancista Carlos Fuentes usou a hidra como metáfora para representar a forma sutil do poder oculto do Estado na vida mexicana moderna (FUENTES, 1978). A crise é mundial, mas assume formas locais

e revela condições nacionais dependentes para enfrentar as ressacas da economia mundializada. É econômica, mas tem sua ancoragem na relação entre concentração de capital e poder político (PEDRÃO, 2009). Mas a hidra é grega e é pela Grécia que assistimos à revelação mais completa de crise, quando a União Europeia havia decretado ter controlado a crise, com uma política de avestruz, que fazia de conta que a resposta europeia à crise tinha algum tipo de unidade. Ignoravam-se as dificuldades para recuperar taxas de crescimento nos países mais ricos, assim como ficaram para depois os processos de insolvência na Espanha e na Itália. Precisaremos voltar à conceituação de crise. Será ela um momento de ruptura de um processo de crescimento previsível, ou um processo com uma tendência a gerar contradições e bloqueios da continuidade do crescimento. A Grécia se encontra em condições críticas, exposta a exigências dos países ricos sem garantia alguma de apoio significativo e sem grandes perspectivas de saída, mas é preciso perguntar se o perfil do problema da Grécia é muito diferente do da Espanha. A recente invocação a auxílio do Fundo Monetário Internacional significa que a União Europeia se submete às regras da política financeira dos Estados Unidos.

Pressionada com o confronto com a Alemanha, a Grécia acena com pedido ao FMI de fato questionando a liderança dos países do norte. O governo grego encontra-se no círculo vicioso das políticas conservadoras ditas liberais e sem espaço para se

compor com o deterioramento do nível de vida da maioria. Não tem ex-colônias como a Espanha, que lhe facilitem presença na América. Não tem colônias de emigrados como a Itália, de quem se diz que há mais italianos fora da Itália que em seu país de origem.

A receita que se impõe ao governo socialista grego é amarga, mas é a mesma que a criatividade conservadora tem oferecido desde o que foi proposto pela dupla Friedmann-Haberger até hoje<sup>5</sup>. Tal como aconteceu com a Inglaterra pré-Thatcher, é um governo socialista que encaminha a política de corte de despesas e desemprego. A política de equilíbrio erode e destrói as conquistas dos trabalhadores em seus direitos e vantagens. A hidra reaparece na Grécia desafiando possíveis novos heróis e demonstrando a falência desses instrumentos de política econômica derivados de uma crença religiosa no mercado, na concorrência, no equilíbrio entre fatores da produção. A primeira pergunta que nos fazemos é, se o mercado é o regulador de tudo, por que nos surpreendemos quando os capitais migram para onde o mercado se expande e por que o sistema de financiamento cobra mais caro pelo dinheiro aos países que querem recuperar seu mercado? A desfaçatez dos europeus continua sendo insuperável. Ingleses e alemães estão no mesmo barco. Foi a inefável Margaret Thatcher que sugeriu que o Brasil hipotecasse a Amazônia para pagar a dívida externa. Agora são os alemães que sugerem que os gregos vendam algumas de suas ilhas e de seus monumentos para apoiar empréstimos ainda não garantidos, isto é, aqueles monumentos que não foram roubados por eles desde que Schliemann “encontrou” Troia. A segunda pergunta que nos fazemos refere-se ao valor das políticas de contenção como vacinas. Assim como seria risível supor que se poderia pre-

venir terremotos secundários do grande terremoto do Chile<sup>6</sup>, seria também imprudente pensar que os cortes de despesas geram algum mecanismo de recuperação. Em termos muito simples, a contenção da despesa pública não garante que se crie um saldo de balança comercial suficiente para derrubar o custo do endividamento.

Há duas observações que as lições de nossos mestres – ortodoxos – nos recomendam. Primeiro, reconhecer que cada crise está ligada ao modo como funciona o país vítima e que todos os países vitimados por crises têm variações em sua participação na economia mundial. Ragnar Nurkse colocou este paradigma das interdependências do crescimento nacional com o mundial, de modo magistral na década de 1960<sup>7</sup>. Mesmo em termos de ortodoxia, e quando se reconhece que há setores que são conduzidos por monopólios tolerados, a União Europeia teria que dispor de uma verdadeira moeda comum, que não tem, e de um banco central com a disposição e a capacidade de intervir. O comportamento internacional da União Europeia parece antecipado pelas peças de Tchecov e de Gogol, que desmontam todas as aparências de comportamento coletivo para exhibir um individualismo essencial da burguesia. A tese de parcerias desiguais, ou de atualização de parcerias desiguais, que foi levantada por Balogh (1968) foi retomada pela leitura crítica das multinacionais feita por Vaitsos (1978).

Essas economias europeias que passaram a ganhar com turismo são subsidiárias da prosperidade dos mais industrializados e têm estruturas produtivas atrasadas em relação ao sistema internacional. Ninguém espera que a Espanha produza automóveis próprios capazes de competir com os japoneses nem

<sup>5</sup> Esses economistas da Universidade de Chicago assessoraram o governo de Pinochet em uma férrea política de equilíbrio que levou ao desemprego e ao empobrecimento dos trabalhadores em geral, dando lugar a um estilo vigoroso de crescimento baseado em concentração e exportação de capitais.

<sup>6</sup> Observe-se que um terremoto de grau 6,2, catastrófico, foi ali apresentado como secundário.

<sup>7</sup> Nurkse (1967), em trabalho antecipatório da atual polêmica sobre a variedade de formas como o crescimento de algumas nações modula a economia mundial e como o próprio rumo do crescimento determina um rumo de crises estruturais.

com os coreanos. Não há aviões gregos. Não há aviões nem navios nem automóveis portugueses. Todos esses países pertencem à periferia da Segunda Revolução Industrial, que lhes permite faixas colaterais de mercado desde as quais podem operar em países com mercados em expansão, como por exemplo, o Brasil. Todos eles operam com a superestrutura de uma composição tecnológica superada, mas se mantêm ricos e soberbos porque comandam receitas de um terciário próspero dependente. Com elevada concentração de capital e escasso crescimento demográfico, seu mercado próprio cresce pouco ou nada e dependem de seus investimentos no exterior. Seus sistemas previdenciários tornam-se relativamente mais caros, sobrecarregados pelo grande número de desempregados crônicos, definindo uma tendência que inclui os europeus em geral e especialmente os franceses.

A crise da Grécia revela as diferenças entre Europa do norte e Europa do sul, bem como mostra as distâncias entre as economias que vendem produtos de alta tecnologia e as que vendem serviços. Os resultados das grandes empresas, tais como o Santander e a Repsol, entram no circuito de reprodução do grande capital e os capitais de pequeno e médio porte dependem de maior desempenho de exportações. Define-se uma diferença entre o equilíbrio de contas gerais do governo e a distribuição de suas despesas.

A crise da Grécia revela, ainda, outros dois aspectos da economia mundial, em que o primeiro responde pelas limitações da União Europeia como e enquanto bloco econômico e o segundo pelas limitações do centro dinâmico da Europa para puxar o crescimento da região. Há uma acumulação financeira que flui na mesma direção das aplicações de risco (CHESNAIS, 1997). As pretensões de geopolítica, de espanhóis e franceses, de estender sua influência ao leste ignoram o fato iniludível da presença majoritária da Rússia, detentora do maior potencial energético do mundo e principal supridora de gás à Alemanha. Passam por alto sua própria fragilidade no relativo

a sua competitividade internacional, hoje abalada pela penetração por atacado da China<sup>8</sup>. A Europa do norte manteve sua posição em uma composição de indústrias e capital especulativo e como intermediária comercial, em que se destaca a Holanda. Os gigantes da economia europeia, como a Shell, a Phillips, a Nestlé, dependem total e completamente de suas operações

internacionais. Amsterdam é o centro mundial de um negócio semi-ilegítimo de diamantes, que opera material contrabandeado através de sua articulação com a Cidade do Cabo, Tel Aviv e Nova York. O porto de Rotterdam opera com negócios de petróleo que escapam aos controles dos países produtores. É o centro do contrabando legalizado de petróleo que serve aos países mais carentes.

Nesse contexto, o governo de Papandreou mostra dignidade e falta de recursos técnicos e ideológicos para enfrentar uma crise que nega na prática a viabilidade do modelo econômico da União Europeia. No vazio de uma relação em falso com a Europa Ocidental flui, outra vez, para uma subordinação à política norte-americana, para a qual sempre é bom ter mais um aliado frente ao Oriente Médio. A contradição, bem europeia, entre ideais socialistas e práticas neoclássicas tem como resultado políticas conservadoras incipientes que não debelam a crise, mas que produzem danos sociais. Aparentemente, o governo da Grécia se atém a preceitos de políticas públicas que estão defasados perante a força do capital financeiro internacionalizado. Está claro que a hidra não está morta. Estamos diante de um recrudescimento da crise sobre novas bases nacionais, com os modos de difusão que correspondem

<sup>8</sup> Mais uma vez, é interessante lembrar que quando caiu o muro de Berlim os europeus falavam em perigo amarelo, referindo-se à penetração do Japão em sua economia e desconhecendo, por ignorância ou por conveniência, que a força da Ásia já era a da China. Europeus e norte-americanos continuaram a aplicar a mesma política de avestruz em relação à Rússia. Curiosamente, com a crise se alastrando entre os países europeus, todos altamente dependentes de energia importada, esquecem que a Rússia tem mais energia que a China e os Estados Unidos juntos.



a uma região econômica com poucas opções para um crescimento acelerado, pela simples razão que ficou sem motores de crescimento como poderiam ser as indústrias leves de alta tecnologia.

## O PATHOS DO SISTEMA E AS POLÍTICAS DA CRISE

Aprendemos algumas lições sobre os modos de gestão e de desenvolvimento da crise do capitalismo avançado. Esse sistema nasceu com uma patologia congênita de precisar de crises para se manter. O sistema é turbulento (BRENNER, 1999). Mas, se aceitamos com Prigogine que os sistemas são mais instáveis em sua periferia que em seu centro, a turbulência passa para a periferia que não dispõe de mecanismos para devolvê-la ao centro. Surge outro perfil de crise, com diferentes espaços de tensão, articulados por um poder maior, que, neste caso, por indução é o norte-americano. Há nisso um paradoxo porque a superpotência precisa superar as condições de isolamento que vêm junto com o poder (NYE, 2002).

Veremos que falta aprender sobre crise na periferia, onde estamos nós, enquanto se torna incompreensível a insistência da UE em atribuir a crise a mecanismos imobiliários e desconsiderar seus fundamentos estruturais. Por conta dessa distorção de análise a periferia europeia corre mais riscos que a periferia latino-americana<sup>9</sup>. Tornou-se claro que há fontes comuns e diferentes modos de desenvolvimento dos processos constitutivos da crise, assim como ficou claro que no ambiente de crise os movimentos dos capitais seguem certos padrões, geralmente acompanhando a expansão dos mercados. Trata-se de comparar a composição da crise com a capacidade de cada país para enfrentá-la. É exatamente o oposto do que os países em crise precisam ou pretendem obter.

<sup>9</sup> Ao escrever estas páginas – 10/03/10 – vemos que a mídia eletrônica repete, com mais ênfase, que a atual “bolha imobiliária” prossegue e que os países mais empobrecidos pela crise serão a Espanha e a Irlanda. Esses países perdem capacidade para socorrer seus desempregados que aumentam em número e tornam crônicos.

Esse é um aspecto fundamental da questão, que terá que ser observado, quando as solicitações de recursos, tal como acontece com a Grécia, são para compensar situações em curto prazo. Sacrificam-se opções do longo prazo em favor de conter situações desfavoráveis em curto prazo. O que aprendemos sobre o perfil cíclico das economias industriais nos leva a considerar que a perspectiva em longo prazo é um referencial necessário para definir o curto prazo. Vale a pena voltar a ver a magnífica revisão da teoria e das políticas de desenvolvimento feita por Benjamin Higgins (1968), que explorou as interdependências entre os prazos muito longos e o curto prazo.

É preciso voltar a examinar as inter-relações entre o desempenho da economia industrial em longo prazo, com as ondas longas da história do capitalismo (KUZNETS, 1958; MANDEL, 1985) e com os efeitos combinados das revoluções tecnológicas e da concentração de capital (MANDEL, 1985). Também será preciso reconhecer que o movimento global de concentração de capital, associado com seu desdobramento em imperialismo, atinge todos os tipos de nações, inclusive aquela que é a mãe da civilização ocidental. O que será preciso esclarecer refere-se a como se desenvolvem mecanismos de propagação de crise entre economias desigualmente industrializadas, isto é, que operam com estruturas tecnológicas de diferentes escalas e idades. A superprodução é um fenômeno que acontece onde há capacidade de ofertar. Se a economia grega ficou tecnologicamente defasada comparada com a dos países do norte, isso terá acontecido nos setores de alta tecnologia e não afetará a produção de azeite de oliva. Só que a pressão para comprar mercadorias dos setores de alta tecnologia cairá sobre um sistema incapaz de gerar mais moeda internacional. A lógica para a Grécia seria abandonar essa União Europeia e procurar se associar com seus colegas do Mediterrâneo oriental, os países balcânicos, sérvios, búlgaros, romenos, turcos e até mesmo o famigerado Israel.

Em caso algum foi possível gestar uma política anticíclica que não fosse com a liderança e a partici-

pação ativa do Estado. Mas o modo como o Estado agiu diante da crise iniciada em 2008 pouco tem a ver com os preceitos da teoria econômica. Há uma grande diferença entre programar despesas públicas com multiplicador superior à media ou intervir seletivamente para salvar empresas. O governo norte-americano despejou enormes quantidades de dinheiro em empresas que nada tinham a ver com a crise imobiliária, mas cuja ineficiência tinha estado acobertada por um crescente endividamento, tais como as empresas aéreas e as sacrossantas montadoras de automóveis. Não é exatamente uma política de compensação de perdas da classe média, como foi propalado pelo governo Obama.

Os Estados Unidos, campeões do liberalismo e defensores do mercado, intervieram de modo decisivo e desastrado, injetando quantidades maciças de dinheiro em grandes empresas sem conseguir que elas mudassem seus modos operacionais. Ninguém esperaria que uma política de proteção da economia financeira norte-americana conduzida por Paul Volcker fosse dirigida para a classe média. Mesmo sob pressão, as empresas resistiram a abandonar seus pagamentos milionários aos seus dirigentes e continuaram com suas práticas de oligopólio. As intervenções do governo norte-americano, à primeira vista, podem parecer políticas keynesianas, mas estão longe de trabalhar com os efeitos progressivos em cadeia que caracterizam o uso do multiplicador. Pelo contrário, são políticas de salvaguarda dos oligopólios e do grande capital. A identificação de um núcleo de pensamento sobre política econômica baseada nas ideias de Keynes envolve certo sentido de interdependência e interação entre setores que em nada se parece com a simplificação das políticas norte-americanas de hoje (LEKACHMAN, 1968).

Esse aparente desvio de políticas corresponde a uma opção de encaminhamento de análise, que priorizou o aspecto puramente monetário da análise de Keynes, convertendo-se em uma corrente “neo-

**O governo norte-americano  
despejou enormes quantidades  
de dinheiro em empresas que  
nada tinham a ver com a crise  
imobiliária**

keynesiana”, dentre várias, hoje prestigiada no Brasil. Uma teoria monetária da produção vê a produção como um fenômeno apenas monetário e só tem remédios monetários para a crise que, obviamente, atinge a inter-relação entre a esfera monetária e a real. Essa perspectiva traduziu-se em intervenções de ajuda a empresas, mas não na realização de despesas em sistemas de infraestrutura cujo

multiplicador dinamizasse o sistema. Registre-se que empresas espanholas concorrem para obras de infraestrutura e para serviços de infraestrutura no Brasil, mas aparentemente têm muito menos oportunidade de fazer o mesmo em seu país de origem. Desde o início da década de 1990 há uma indisfarçável tentativa de franceses e espanhóis de se acolherem ao beneplácito dos norte-americanos para desenharem suas políticas de participação econômica na América. Os franceses tomaram a dianteira com um desempenho concertado de suas grandes empresas. Os espanhóis entram através de seus dois grandes bancos, da atividade em telecomunicações e da petroleira Repsol, mas a Espanha sonha com algum tipo de restauração de seu fausto colonial tentando construir uma influência perante os governos latino-americanos que facilite as coisas para suas empresas e compense sua frustração pela perda do império<sup>10</sup>. Aparentemente a Espanha não se compenetra que seu papel na fortaleza Europa é de um protagonismo limitado, que seus riscos aumentam na razão inversa da falta de crescimento de seu mercado próprio.

A nova experiência da Europa reforça a interpretação de que a perspectiva em longo prazo situa as condições de rentabilidade iniciais e os efeitos indiretos que se concentram em curto prazo. É uma ma-

<sup>10</sup> Esse argumento pode ser chocante ou surpreendente, mas há inúmeras provas de que ele é real. Tanto os espanhóis como os portugueses continuam com o ressabio patético de seus finados impérios e olham para os latino-americanos como se fossem seus superiores. A expansão de interesses ibéricos nos ramos de turismo e já em outras prestações de serviços internacionalizados tem dado mostras dessa auto-suficiência intempestiva. É uma atitude que oscila entre o ridículo e o grotesco perante a objetividade dos americanos do norte e do sul.

neira de dizer que é a perspectiva do planejamento que permite estabelecer prioridades em curto prazo. A adesão da Grécia ao “Ocidente” fez-se mediante uma custosa guerra civil instigada pelos ingleses, que marcou suas posições externas e os deixou com essa social-democracia sobrevivente de uma ditadura violenta sutilmente apoiada pelo Ocidente<sup>11</sup>. A Grécia não foi nem é parte desse clube de nações-do-Mar-do-Norte que é a União Europeia, nem é parte de um clube de latinos. Fica basicamente isolada diante de seus adversários históricos turcos com os quais passa a confabular. Terá que se aproximar de seus aliados naturais que são os Bálcãs e procurar um caminho próprio, livre de euros e de outros balangandãs.

### **KATABASIS<sup>12</sup>**

Uma lei inexorável do capitalismo é que o capital flui para onde o mercado se expande (MARX, 1956) e onde pode continuar a se expandir. Esta observação obriga a pensar em que consiste a expansão do mercado, em seus aspectos lineares e em seu contexto mais profundo, no que envolve substituições de tecnologia, incorporação de qualificação dos trabalhadores, capacidade de mobilização de recursos naturais e o desenvolvimento de nova cultura da produção<sup>13</sup>. Há dados imediatos de mercado e sinais de ex-

### **A progressão das economias nacionais pode enfrentar bloqueios determinados por sua incapacidade de se adaptarem às tendências do grande capital internacionalizado**

pansão ou de retração que as empresas precisam acompanhar em tempo hábil para garantirem o encadeamento dos seus investimentos. Como nos ensina Marshall (1966), oferta e demanda se ajustam mediante deslocamentos graduais. Para os homens de negócios que conduzem os interesses do capital, contam aqueles sinais de mercado futuro que permitem ligar sua composição atual de negócios com composições futuras. Esse discernimento pressupõe um conhecimento razoável das tendências de tecnologia e de mercado financeiro que estão à disposição das grandes empresas de capital industrial para seu planejamento, mas que certamente não estão à disposição de sistemas econômicos que não contam com o componente de multinacionais (VAITSOS, 1978).

Em algum momento no século passado fomos informados por estudos críticos da economia industrial avançada, que alguns insistem em denominar de pós-industrial, que a progressão das economias nacionais pode enfrentar bloqueios determinados por sua incapacidade de se adaptarem às tendências do grande capital internacionalizado. São economias que se tornaram periféricas em relação ao movimento principal de acumulação e concentração de capital, ficando relegadas a posições subsidiárias de prestadoras de serviços dispensáveis. É a posição desconfortável de todos aqueles que se especializaram em turismo, que no essencial consiste em suprir serviços de lazer para os que geram e comandam o capital. A única alternativa plausível para essa situação é voltar às bases, reconstruir os fundamentos da economia de baixa tecnologia, trabalhar sobre sua inserção no mercado e lutar por melhor posição nas transformações do mercado internacional. A volta às bases para os gregos seria escrever o segundo volume da *Anábasis* de Xenofonte, que é o momento de uma leitura crítica do processo de modernização excludente conduzido pelos gestores da fortaleza Europa.

<sup>11</sup> Deve ter sido o primeiro caso em que a saída da ditadura foi a prisão do ditador, no caso Stilianos Patakos.

<sup>12</sup> Volta à base, que seria o verdadeiro título da grande aventura narrada por Xenofonte com o nome de *Anábasis*.

<sup>13</sup> Um argumento essencial na compreensão do mercado segundo Marx, é que ele carrega um fator de composição que está na relação orgânica entre o elenco de mercadorias do produto social realizado e o elenco de mercadorias que pode ser produzido, com margens e restrições técnicas na lista e na qualidade das novas mercadorias. Segundo se processa a produção industrial algumas economias nacionais poderão ampliar a lista de mercadorias que produzem e outras ficarão restritas à lista daquelas que já produziam. O fator composição será mais importante naquelas situações em que a passagem entre situações de composição se dá mediante melhor aproveitamento da tecnologia disponível, que é outro argumento de Marshall.

## POSFÁCIO

Desde que essas notas foram escritas, novos acontecimentos relativos à crise da Grécia sacudiram os fundamentos da política econômica mundial, numa infeliz coincidência entre as tendências da crise na Europa, os efeitos do vulcão da Islândia e a explosão e o vazamento de petróleo no Golfo do México. Neste caso, combinações aleatórias de problemas regionalmente localizados se transformam em problema mundial. O empréstimo concedido com relutância pela União Europeia à Grécia, pela cifra colossal de 150 bilhões de euros, sofreu demoras que representam custos penosos para o país recipiente e deixam claro seu verdadeiro significado estratégico. Não pode ser considerado como ajuda à Grécia senão como um adiantamento de proteção ao sistema liderado pela Alemanha, para prevenir o alastramento da crise. A participação do Fundo Monetário Internacional nessa operação significa que o sistema europeu reconhece o senhorio do poder norte-americano em seus assuntos regionais. O presidente Obama liga ao primeiro ministro da Espanha solicitando dele medidas enérgicas para conter a crise. A crise ronda a Espanha, com seus 20% de desemprego, a Irlanda e seus rumores chegam à França<sup>14</sup>. A questão política da crise certamente extrapola os limites da crise econômica continental e mostra como se formam espaços de turbulência do sistema mundializado do capital, que se concentram nos países cujo mercado não se expande e que não controlam sua equação de energia. Os deslocamentos no processo do poder prosseguem, definindo novas composições de interesse. A inesperada reaproximação da Grécia com a Turquia pressagia uma nova linha de interesses comuns no Mediterrâneo oriental entre países descontentes com a predominância do norte da Europa e em busca de alternativas próprias.

<sup>14</sup> Mais uma vez a ironia do mundo financeiro. O banco espanhol Santander está entre os mais lucrativos do mundo, mas opera mais no exterior – cresce no Brasil – que na Espanha, onde aparentemente nada faz para debelar a crise.

## REFERÊNCIAS

- ANDERSON, Perry. *Considerações sobre o marxismo ocidental*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- BRENNER, Robert. *A economia da turbulência global*. Praga, São Paulo, n. 7, p. 37-46, mar. 1999.
- CHESNAIS, François. *A emergência de um regime de acumulação financeira*. Praga, São Paulo, n. 3, p.19-46, set. 1997.
- FUENTES, Carlos. *La cabeza de la hidra*. México: Joaquín Mortiz, 1978.
- HIGGINS, Benjamin. *Economic development*. Nova York: Norton, 1968.
- KUZNETS, Simon. *Post-war economic growth*. Princeton: Princeton Press, 1958.
- LEKACHMAN, Robert. *The age of Keynes*. Nova York: Random House, 1968.
- MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- MARSHALL, Alfred. *Principles of economics* [1890]. Londres: Macmillan, 1966.
- MARX, Karl. *El capital* [1867]. México: Fondo de Cultura Económica, 1956.
- NURKSE, Ragnar. *Equilibrio y crecimiento en la economía mundial*. Madrid: RIALP, 1964.
- NYE, Joseph. *O paradoxo do poder norte-americano*. São Paulo: Unesp, 2002.
- PEDRÃO, Fernando. *Economia, política e poder*. Salvador: Podium, 2009.
- SHACKLE, G. L. S. *The years of high theory*. Cambridge: Cambridge Press, 1983.
- VAITSOS, Constantine. *As multinacionais e o desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Artigo recebido em 25 de março de 2010  
e aprovado em 17 de maio de 2010.





# A crise da desregulamentação e da financeirização e seu impacto no Brasil

Nilson Araújo de Souza\*

\* Pós-doutor em Economia pela Universidade de São Paulo (USP); doutor em Economia pela Universidad Nacional Autónoma de México; professor aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e professor visitante da Universidade Federal da Integração Latino-Americana; autor de vários livros sobre economia mundial e economia brasileira, destacando-se *Economia Brasileira Contemporânea: de Getúlio a Lula* e *Economia Internacional Contemporânea – da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*, ambos editados pela Atlas. araujonilson@terra.com.br

## Resumo

O objetivo deste artigo é investigar as causas e o desdobramento do colapso financeiro mundial iniciado em 2007. Constatou-se que, deflagrado pela implosão da “bolha” hipoteco-imobiliária dos EUA, representou, simultaneamente, o colapso da financeirização da economia mundial e da forma de gestão desse sistema. Na essência, trata-se do desdobramento de uma crise mais geral, iniciada no final dos anos de 1960 nos EUA. Para enfrentar a nova crise, os governos dos países desenvolvidos injetaram trilhões de dólares na economia e passaram a praticar juros básicos reais negativos. Fundamentalmente, esses recursos foram canalizados para o sistema financeiro, gerando novas “bolhas financeiras” e ameaça de novos colapsos. O impacto da nova crise na economia brasileira foi menor do que os ocorridos na década de 1990 porque, ao dispor de elevado nível de reservas cambiais e depender menos do mercado externo, ela estava mais preparada para enfrentar uma nova crise.

**Palavras-chave:** Crise. Colapso financeiro. Financeirização. Desregulamentação. Estado.

## Abstract

*The purpose of this article is to investigate the causes and evolution of 2007 started world financial break-down. We verify that US mortgage bubble crash revealed, at the same time, the failure of both world economy financialization and system management. Now crisis is a development of a general crisis that begun in the end of 60s at the US. To face the new crisis, the developed countries governments inject trillions of dollars on economy and practice a negative interest rate. In real, these amount were carry out to financial system, producing new financial bubbles and new crash threats. In the other hand, more prepared to face a new crises, the brazilian economy suffer minor effects than it has in 90s especially due to higher cash-exchange-reserve and lower external market dependency.*

**Keywords:** Crisis. Financial break-down. Financialization. Unregulation. State.

## INTRODUÇÃO

As crises recorrentes que se espalharam pelo mundo ao longo da década de 1990 e começo da de 2000 eram apenas o prenúncio de uma

crise mais geral que, sob a forma inicial de colapso financeiro, teria início no segundo semestre de 2007 nos EUA.

Com essa crise, entrou em colapso o sistema baseado em uma estrutura econômica que descolou da produção massas gigantescas de recursos, que passaram a circular na esfera puramente financeiro-especulativa.

Colapsou também a forma de gestão desse sistema, que, fundada numa ideologia (neoliberalismo) que prega que o Estado deve retirar-se da economia para dar lugar ao mercado, restringiu ou mesmo eliminou as várias formas de regulação estatal da economia, particularmente a financeira.

A economia brasileira, que vinha experimentando um processo de crescimento desde 2004, foi impactada pela crise mundial. Esse impacto revelou sua vulnerabilidade externa. No entanto, o impacto foi menor do que o verificado durante as turbulências da década de 1990, indicando que estava mais preparada do que antes para enfrentar adversidades externas.

## O COLAPSO FINANCEIRO E A RECESSÃO

A crise foi precedida de um colapso financeiro deflagrado pela elevação da taxa básica de juros nos EUA.

O colapso financeiro se manifestou, inicialmente, no desabamento de suas bolsas de valores, provocando o mesmo efeito nas bolsas de valores no mundo inteiro, pulverizando trilhões de recursos nelas aplicados. Segundo o articulista do *The New York Times*, David Jolly:

As ações perderam 42% de seu valor em 2008, no cômputo do índice mundial MSCI, o que reduziu em cerca de US\$ 29 trilhões o valor de mercado das empresas de capital aberto e reverteu todos os ganhos conquistados desde 2003. Os únicos ativos que prosperaram foram os títulos dos governos de países desenvolvidos e o ouro, cujos preços

subiram à medida que os investidores corriam em busca de proteção (JOLLY, 2009, p. 1)<sup>1</sup>.

A queda das bolsas se alastrou por todas as regiões do planeta:

O índice Dow Jones Euro Stoxx 600, que acompanha o mercado europeu como um todo, fechou o ano com queda de 46%. O índice MSCI Ásia-Pacífico caiu em 43%<sup>2</sup> (JOLLY, 2009).

O índice Dow Jones, que mede o comportamento das ações da principal bolsa dos EUA, caiu 34,7% em 2008, perdendo apenas para a queda de 1931 (52,7%) e a de 1907 (37,7%)<sup>2</sup>. Enquanto isso, o Standard & Poor's 500, que é mais abrangente do que o Dow Jones, caía 38,5%.

A economia real foi também seriamente afetada. Para o órgão responsável pela determinação do começo e do fim das recessões nos EUA, a Agência Nacional de Pesquisas Econômicas<sup>3</sup>, a economia daquele país entrou em recessão desde dezembro de 2007.

A retração da atividade econômica impactou severamente o mercado de trabalho dos EUA. A taxa de desemprego naquele país subiu de 4,5% em novembro de 2007 para 8,9% em abril de 2009, até então a maior taxa desde a recessão encerrada em 1983.

A partir do segundo trimestre de 2008, o colapso financeiro, que já havia repercutido na economia real dos EUA desde o último trimestre de 2007, começava a promover a recessão na Europa e no Japão.

O Japão se une assim à Eurozona, Alemanha, Itália, Irlanda e Hong Kong na lista de países e territórios que entraram oficialmente em recessão pelo choque provocado pela crise financeira mundial<sup>3</sup> (ECONOMIA..., 2008).

<sup>1</sup> Nos primeiros 15 meses de recessão, iniciada em dezembro de 2007, as famílias dos EUA já haviam perdido US\$ 16,5 trilhões – mais do que o PIB anual do país – de riqueza financeira, considerando a depreciação do valor aplicado nas bolsas de valores e do valor dos imóveis, conforme cálculo do Instituto de Finanças Internacionais, órgão que reúne 380 grandes bancos.

<sup>2</sup> O índice caiu de 13.043,96 pontos em 2 de janeiro de 2008 para 8.688,39 em 30 de dezembro do mesmo ano.

<sup>3</sup> Em inglês, National Bureau of Economic Research (NBER); a agência é formada por um grupo de respeitáveis acadêmicos dos EUA.

A discussão concentrou-se, a partir de então, na profundidade e na duração da crise. Começou a formar-se um consenso acerca de que seria a crise mais grave desde a Grande Depressão iniciada em 1929.

A única das grandes economias que não sofreu recessão em 2008-2009 foi a chinesa. A economia da China seguiu crescendo, mas reduziu o ritmo de crescimento. Seu PIB, que vinha crescendo a uma taxa média anual de 10% nos três primeiros trimestres de 2008 (CHINA..., 2009), aumentou apenas 6,8% no último trimestre do ano. Mas, ao longo de 2008, o PIB ainda cresceu 9%.

A China não entrou em recessão porque estava mais preparada para se defender do impacto de crises financeiras internacionais. Vários fatores possibilitavam que aquele país pudesse se defender melhor de uma eventual contaminação financeira da crise externa. Possuía:

- a. um elevado volume de reservas cambiais e um saldo positivo e elevado na balança comercial<sup>4</sup>;
- b. um elevado volume de poupança interna e um baixo nível de endividamento;
- c. um forte peso do Estado na economia, que permitia uma maior capacidade de utilizar os instrumentos capazes de proteger sua economia.

Os bancos chineses, por sua vez, diferentemente dos europeus, jamais entraram nos negócios dos derivativos e das hipotecas dos Estados Unidos.

### **DÉFICIT FAMILIAR E “BOLHA IMOBILIÁRIA” DEFLAGRAM CRISE**

A crise deflagrou-se nos EUA pela incapacidade de prosseguir o financiamento de um dos tripés do déficit trigêmeo: o déficit das famílias, as quais vinham, desde 1999, consumindo mais do que ganham.

<sup>4</sup> As reservas cambiais chinesas montavam, ao final de 2008, a US\$ 1,95 trilhão.

Segundo Peters Goodman,

Em 1984, os norte-americanos economizavam mais de um décimo de sua renda, de acordo com o governo. Uma década depois, a metade. Agora, o índice é negativo, sugerindo que gastam mais do que a renda” (GOODMAN, 2008, p. 4).

Estudo de John Foster sobre o endividamento familiar nos EUA constatou que sua causa básica se encontra na deterioração do poder de compra do salário. Segundo esse autor:

[...] não há dúvidas quanto à crescente compressão dos rendimentos baseados nos salários. Exceto no que se refere a uma pequena subida nos anos 90, há décadas que os salários reais estão a marcar passo. Uma família típica (de rendimento mediano) tenta compensar isso aumentando o número de empregos e trabalhando horas extras. Apesar disso, o rendimento real (com ajustamento da inflação) duma família típica baixou durante cinco anos seguidos até 2004. Em 2003-2004, os 95 por cento de famílias que se encontram no grupo inferior de rendimentos, sofreram uma redução dos rendimentos médios reais por agregado familiar (tendo os 5 por cento do topo, claro, feito lucros maiores). Em 2005 os salários reais caíram em 0,8 por cento (FOSTER, 2008, p. 1).

O objetivo dessa contenção salarial, iniciada durante a administração Reagan nos anos de 1980, era recuperar a taxa de lucro e a competitividade externa da economia estadunidense. A queda da taxa de lucro e a perda de competitividade, ocorridas a partir da segunda metade da década de 1960, estavam na origem da crise iniciada naquele país a partir daquela época.

O resultado do déficit familiar foi o aumento crescente do endividamento das famílias estadunidenses. O conjunto da dívida familiar pulou de US\$ 6,96 trilhões em 2000 (96,8% da renda disponível) para US\$ 11,5 trilhões em 2005 (127,2% da renda). Era de apenas US\$ 736,3 bilhões em 1975 (62% da

renda) (FOSTER, 2008). Artigo de Stephen Roach, presidente do Morgan Stanley Ásia, indica que esse endividamento atingiu 133% da renda disponível em 2007 (ROACH, 2008).

Um dos principais caminhos do endividamento familiar adotado no período consistiu na tomada de empréstimos no mercado imobiliário dando como garantia a própria residência, isto é, hipotecando-a<sup>5</sup>. Enquanto, de 1998 a 2001, a dívida hipotecária nos EUA cresceu em média a 3,8% ao ano, de 2001 a 2004 a expansão foi de 27,3% anuais (FOSTER, 2008)<sup>6</sup>.

Os bancos, havendo esgotado o mercado dos que dispunham de renda mais elevada, entraram com força total nesse mercado dos que não tinham renda suficiente, mas contavam com um imóvel para dar em garantia. Por isso, esses empréstimos passaram a ser designados de subprime.

Como base nas hipotecas, os bancos emitiam derivativos que vendiam para outros bancos, os quais, por sua vez, emitiam novos derivativos e assim sucessivamente, montando uma verdadeira pirâmide financeira. Foi a desregulamentação financeira que permitiu a montagem dessa pirâmide.

O resultado foi um intenso processo de especulação imobiliária nos EUA, repetindo o que ocorrera no Japão entre fins da década de 1980 e começo da de 1990<sup>7</sup>.

Quando os juros estavam baixos<sup>8</sup>, foi possível disfarçar a incapacidade estrutural de honrar essas dívidas (isto é, a ausência de poupança para pagar as prestações), mas quando voltaram a subir até

atingirem a taxa de 5,25% em 2006 e 2007, já não foi possível manter esse disfarce e a bolha estourou em inadimplência, tomada dos imóveis pelos bancos<sup>9</sup>, queda do valor dos imóveis<sup>10</sup>, desvalorização das hipotecas e dos

respectivos derivativos, crise do sistema bancário<sup>11</sup> e encurtamento do crédito<sup>12</sup>.

Assim, a elevação da taxa básica de juros furou a “bolha” especulativa do mercado imobiliário.

A raiz mais remota da crise está na perda de competitividade da economia dos EUA e na queda da sua taxa de lucro a partir do final dos anos de 1960, o que redundou no déficit trigêmeo e na insuficiência da produção em relação à demanda agregada. Para garantir uma demanda efetiva superior à própria produção, os Estados Unidos vêm se endividando de forma crescente.

Com isso, adia-se a crise, mas, ao mesmo tempo, quando o endividamento atinge o limite, engendra crises periódicas. Esse fato se manifesta no déficit trigêmeo: o déficit externo, o déficit público e o déficit familiar.

E os três déficits estão intimamente relacionados. O déficit externo significa que o país está consumindo mais do que produz, mas quem consome são as famílias e o governo (consumo final) e as empresas e o governo (consumo intermediário – matérias-primas, máquinas, equipamentos etc.). Isso significa que parte do problema de o país con-

**Um dos principais caminhos do endividamento familiar adotado no período consistiu na tomada de empréstimos no mercado imobiliário dando como garantia a própria residência, isto é, hipotecando-a**

<sup>5</sup> Neste caso, refinanciava-se um imóvel já quitado ou um imóvel parcialmente quitado que havia se valorizado no bojo da especulação imobiliária.

<sup>6</sup> Como consequência, a dívida hipotecária em dezembro de 2005 já era de US\$ 8,66 trilhões (69,4% do PIB) (FINANCIAL MARKETS CENTER, 2006).

<sup>7</sup> Segundo Yoshiaki Nakano, “desde o início do boom imobiliário em 2000, os preços reais dos imóveis dobraram até seu pico em 2006” (NAKANO, 2008, p. 4).

<sup>8</sup> Em 2003, a taxa básica praticada pelo Banco da Reserva Federal, o banco central dos EUA, chegou ao patamar de 1% ao ano.

<sup>9</sup> O ritmo de despejos passou de 1,2 milhão de imóveis em 2006 para 2,2 milhões em 2007 e 2,4 milhões nos dez primeiros meses de 2008 (CANZIAN, 2008b, p. 3). Foi uma das maiores transferências patrimoniais da história.

<sup>10</sup> De acordo com o índice S&P-Case/Shiller, em 2007 esse valor caiu cerca de 7% e em 2008 mais 19%; a queda foi de 27% desde o “pico” em meados de 2006, levando o preço das residências em 20 grandes áreas metropolitanas dos EUA ao menor patamar desde abril de 2004.

<sup>11</sup> Estimava-se no começo da crise que seus prejuízos dentro dos EUA podiam variar de US\$ 400 bilhões a US\$ 700 bilhões, mas, no início de 2009, o economista Paul Krugman (2009, p. 5) apresentou estimativa de US\$ 1 trilhão, enquanto o economista Nouriel Roubini, que inicialmente estimara prejuízos de US\$ 1,15 trilhão, reestimou-os depois para cerca de US\$ 3 trilhões.

<sup>12</sup> Se o prejuízo fosse de apenas US\$ 400 bilhões, “esses bancos [contrairiam] a oferta de crédito em US\$ 2 trilhões” (NAKANO, 2008, p. 4).

sumir mais do que produz se manifesta no déficit familiar e outra parte no déficit público (em nível empresarial, não costuma haver déficit, a não ser nos momentos de forte recessão).

## DÉFICIT, DÍVIDA E ESPECULAÇÃO

O déficit externo, medido pelo saldo em transações correntes do balanço de pagamentos (soma da balança comercial com a de serviços), surgiu nos EUA em 1982 e vem crescendo desde então, à exceção do período 1987-1991. Sua evolução recente consta da Tabela 1.

O resultado foi o surgimento e o crescimento acelerado da dívida externa estadunidense, já que se tomava dinheiro emprestado no exterior para cobrir o déficit externo. Já em meados dos anos de 1980, os EUA haviam se tornado os maiores devedores líquidos do mundo. E essa dívida tem crescido de maneira explosiva na presente década, como mostra a Tabela 2.

A origem mais remota do déficit externo foi a perda de competitividade da economia estadunidense em relação às economias japonesa e alemã, que se manifestou no surgimento de déficits comerciais a partir da segunda metade da década de 1960. Este fato está na raiz do longo declínio da economia dos EUA iniciado naquela época.

A Reagonomics adotada ao longo dos anos de 1980 para combater a crise teve como resul-

**Tabela 1**  
Evolução do déficit em conta corrente do balanço de pagamentos (% do PIB) – EUA – 1997/2007

1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1,75	4,2	4,8	4,5	4,8	5,7	6,4	6,5	7,0

Fontes: Bureau of Economic Analysis (BEA), U.S. Department of Commerce (2008b).

**Tabela 2**  
Evolução da dívida externa – EUA – 1995/2007

1995 (US\$ bilhões)	2001 (US\$ trilhões)	2005 (1) (US\$ trilhões)	2006 (1) (US\$ trilhões)	2007 (US\$ trilhões)
862	1,4	8,84	10,04	12,50

Fontes: FMI, BIRD, BIS.

(1) Até junho.

**Tabela 3**  
Evolução do déficit público (% do PIB)  
EUA – 2001-2004

2001	2002	2003	2004
0,2	3,3	4,0	4,9

Fontes: Bureau of Economic Analysis (BEA), U.S. Department of Commerce (2008b).

**Tabela 4**  
Evolução da dívida pública (em US\$ trilhões)  
EUA – 1989/2009

1989	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2,7	5,8	6,3	6,8	7,4	7,9	8,5	8,9	9,6	10,4 (1)

Fonte: Casa Branca.

(1) Estimativa.

tado a deterioração das finanças públicas. Entre suas medidas, destacam-se a redução de impostos e o aumento de gastos públicos, sobretudo militares.

A administração Clinton conseguiu equilibrar as contas públicas em seu segundo mandato, a partir de 1997, inclusive chegando a gerar superávit. Legou a George W. Bush um superávit de US\$ 236 bilhões (2000). Mas Bush já o transformou em déficit em seu primeiro ano de governo. Em seu primeiro mandato, o déficit das contas públicas teve a evolução exibida na Tabela 3.

A partir de 2005, o montante desse déficit começou a cair, reduzindo de US\$ 413 bilhões em 2004 para US\$ 161 bilhões no ano fiscal de 2007, mas voltou a crescer em 2008, inclusive superando o “pico” de 2004: atingiu US\$ 455 bilhões.

A consequência do ressurgimento e manutenção do déficit público foi o crescimento da já elevada dívida pública, que teve o comportamento indicado na Tabela 4. Foi, sobretudo, a dívida dos EUA que alavancou a especulação em nível mundial.

O Banco Internacional de Compensações (BIS, na sigla em inglês) estimava um montante de derivativos da ordem de US\$ 596 trilhões, antes de começar a ser pulverizado pela débâcle das bolsas<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Segundo o Escritório Federal de Controle da Moeda dos EUA, US\$ 200,4 trilhões estão em mãos de bancos estadunidenses, sendo que US\$ 193 trilhões em apenas cinco bancos: JP Morgan, Citibank, Bank of America, Goldman Sachs e Wells Fargo. Registre-se que o total de ativos desses bancos não passa de US 4,6 trilhões. Isso é o que se chama de “alavancagem”.

## ESTADO CHAMADO DE VOLTA PARA SALVAR MERCADO

A administração Bush voltou a adotar na conjuntura recessiva de 2007-2008 o mesmo remédio que utilizara em 2001. Já em 2007, a Reserva Federal começou a baixar a taxa básica de juros<sup>14</sup>.

Além disso, ao lado do Banco Central Europeu e do Banco do Japão, o Fed passou a injetar (a taxas de redesconto inferiores às taxas básicas de juros) grandes montantes de dinheiro no sistema bancário a fim de cobrir os prejuízos com a queda do valor das hipotecas e dos títulos por elas alavancados.

Há estimativas de que, desde o começo de 2008 até setembro daquele ano, o governo já havia gastado ou aprovado o gasto de uma cifra entre US\$ 1 trilhão e US\$ 1,5 trilhão – cerca de 10% do PIB –, dos quais US\$ 300 bilhões para a Federal Housing Administration, US\$ 200 bilhões para a Federal National Mortgage Association (conhecida como Fannie Mae) e para a Federal Home Loan Mortgage Corporation (batizada de Freddie Mac), US\$ 316 bilhões para empréstimos privilegiados a bancos e US\$ 85 bilhões para a intervenção no American International Group (AIG) (DÁVILA, 2008, p. 5).

Na área fiscal, a administração estadunidense baixou um conjunto de medidas no começo de 2008. Desta vez, abdicou do aumento de despesas e concentrou-se em restituições de dinheiro para pessoas físicas e isenções tributárias para pessoas jurídicas na compra de bens de capital. O valor da renúncia fiscal aprovado na Câmara de Representantes, em janeiro de 2008, atingiu US\$ 146 bilhões, pouco mais de 1% do PIB (compare com os US\$ 700 bilhões dos dois primeiros anos do pacote fiscal de 2001). Em decisão posterior, em fevereiro, o Senado acrescentou mais US\$ 22 bilhões a esse montante (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008, p. 5).

Os analistas econômicos de todos os matizes foram unânimes na avaliação de que o volume de

recursos aprovados seria insuficiente para evitar o processo recessivo nos EUA. Não passava de um grão de areia no deserto. Essa análise se confirmou quando, a partir de setembro de 2008, deflagrou-se a quebra de bancos, seguradoras e casas hipotecárias, sendo seguido do estado semifalimentar de grandes empresas industriais.

O sinal de alerta foi a falência, em meados de setembro, de um dos principais bancos de investimento do país, o Lehman Brothers<sup>15</sup>; logo depois, ruíram as duas principais casas hipotecárias do país: a Fannie Mae e a Freddie Mac; em seguida, a seguradora das seguradoras, considerada a maior do mundo: o AIG<sup>16</sup>. O primeiro foi abandonado pelo governo. As outras instituições foram salvas pela injeção de maciços recursos pelo governo e sua estatização temporária.

Mas a crise persistiu, ameaçando as instituições financeiras de uma quebra generalizada, não apenas nos EUA, mas também na Europa.

No final de 2008, a crise começaria a engolfar também os gigantes da economia real. As três principais companhias automobilísticas do país, General Motors, Ford e Chrysler, pediram ao governo um socorro de US\$ 34 bilhões<sup>17</sup>. No começo de 2009, a Chrysler pediu concordata e seu controle foi parcialmente assumido pela Fiat italiana. Em junho de 2009, depois de pedir concordata, a GM foi estatizada<sup>18</sup>.

O *Financial Times* sintetizou essa situação na seguinte frase: “Mas, embora a frase ‘o fim de uma era’ tenha ficado gasta ultimamente, ela certamente se aplica neste caso” (FINANCIAL TIMES, 2009, p. 1).

<sup>15</sup> Na mesma época, o terceiro maior banco de investimento do país, ameaçado de insolvência, foi adquirido por US\$ 44 bilhões pelo Bank of America, tornando este o maior banco estadunidense.

<sup>16</sup> Mesmo depois de o governo haver injetado, a partir de setembro de 2008, US\$ 150 bilhões nessa instituição, ela anunciou um prejuízo de US\$ 61,7 bilhões no último trimestre do ano, completando um prejuízo anual de US\$ 99,3 bilhões (COM PREJUÍZO..., 2009).

<sup>17</sup> Já havia sido aprovado antes um pacote de ajuda de US\$ 25 bilhões.

<sup>18</sup> O governo dos EUA assumiu 60% de seu controle acionário, dividindo o resto das ações da seguinte forma: 17,5% para os trabalhadores da empresa, 12,5% para o governo do Canadá e 10% para os credores (os quais converteram créditos em ações (GM FECHA..., 2009, p. 1).

<sup>14</sup> Reduziu-a, em três etapas, de 5,25% ao ano para 4,25%; derrubou-a novamente no começo de 2008 para 3%.



Deixadas à solta após o processo de desregulamentação financeira pregado pela ideologia neoliberal, que propugnava a morte do Estado e o triunfo do mercado, as instituições financeiras dos EUA e da Europa haviam usado as dívidas para alavancar uma montanha de derivativos, formando verdadeiras pirâmides da especulação (SOUZA, 2009).

Mas a economia real, cuja rentabilidade não podia sustentar indefinidamente a incomensurável valorização artificial desses títulos portadores de riqueza fictícia, terminou cobrando seu preço.

No entanto, na hora da ruína financeira que afetou a todo o sistema, o Estado, do demônio em que o haviam transformado, ressuscitou como o messias para tentar salvar os donos das finanças de si mesmos.

E o governo Bush, de pregoeiro da total liberdade de mercado, negociou com o Congresso, em setembro de 2008, um novo pacote financeiro-fiscal, desta vez de US\$ 850 bilhões, sendo que US\$ 700 bilhões para adquirir “títulos tóxicos”<sup>19</sup> e ações preferenciais dos bancos (sem direito a voto) e US\$ 150 bilhões sob a forma de várias isenções fiscais<sup>20</sup>. O novo pacote recebeu o nome de Troubled Asset Relief Program (TARP).

Posteriormente, o presidente do Fed anunciou que não iria mais comprar títulos desvalorizados dos bancos, mas apenas ações preferenciais. Ao mesmo tempo, o Fed acelerou a queda da taxa básica de juros. Chegou a 1% em novembro de 2008 e logo depois foi estabelecida uma “banda” de 0% a 0,25%.

Os governos da Europa e do Japão seguiram o exemplo dos EUA. Os países integrantes da União Europeia adotaram programas que envolviam a cifra de US\$ 2 trilhões. A Alemanha, sozinha, decidiu

aplicar 500 bilhões de euros, equivalentes a US\$ 677 bilhões, seguida pela França com US\$ 490 bilhões, a Holanda com US\$ 272 bilhões e a Espanha e a Áustria com US\$ 136 bilhões cada (LEITE, 2008, p. 8).

**Na hora da ruína financeira que afetou a todo o sistema, o Estado, do demônio em que o haviam transformado, ressuscitou como o messias para tentar salvar os donos das finanças de si mesmos**

A Comissão Europeia aprovou um plano de mais 200 bilhões de euros – US\$ 270 bilhões (entre 1,2% e 1,5% do PIB de cada país-membro). Além disso, decidiu flexibilizar a aplicação da norma que exige déficit fiscal máximo de

3% do PIB, como forma de poder aumentar o gasto público. Estimava-se que, após os pacotes fiscais do final de 2008, o déficit ultrapassaria 4% do PIB.

Fora da UE, a Inglaterra, em outubro de 2008, editou um pacote de 500 bilhões de euros, equivalentes a US\$ 867 bilhões (em fevereiro de 2009, o governo inglês baixaria um novo pacote envolvendo mais 560 bilhões de euros), basicamente destinados a adquirir ações dos bancos em dificuldades, mas sem direito a voto.

Paul Krugman, em apoio ao plano inglês, declarou que

A coisa natural a fazer, portanto, e a solução adotada em muitas crises do passado, seria lidar com o problema da capitalização inadequada do setor financeiro por meio de injeções de capital realizadas pelo governo, em troca de participações acionárias nas empresas beneficiadas” (KRUGMAN, 2008, p. 11).

O problema era que essa imensa injeção de recursos públicos nos bancos não permitia ao governo adquirir qualquer controle sobre eles, na medida em que se limitava a comprar ações preferenciais, sem direito a voto. Além disso, mantinha-se o marco (des)regulatório que havia provocado a crise.

No final do ano, o primeiro-ministro japonês anunciou um programa de US\$ 830 bilhões para ser implementado durante dois anos na expansão de crédito para pequenas empresas e restituições fiscais às famílias japonesas.

<sup>19</sup> Títulos que haviam perdido parte de seu valor, no bojo do colapso financeiro, também conhecidos como “títulos podres”.

<sup>20</sup> Esses US\$ 150 bilhões foram incluídos no pacote pelo Congresso. Até a saída de Bush, em janeiro de 2009, os US\$ 378,4 bilhões utilizados haviam beneficiado 257 bancos, sendo que 61% dos recursos foram destinados a sete grandes bancos.

Assim, os EUA, a Europa e o Japão comprometeram, ao longo de 2008, recursos da ordem de US\$ 7 trilhões em seus programas de recuperação econômica – cerca de 25% das perdas nas bolsas de valores do mundo.

Além disso, o Banco Central Europeu, o Banco da Inglaterra e o Banco do Japão reduziram fortemente a taxa básica de juros. O Banco da Inglaterra, que estava com a taxa básica de juros em 5% ao ano, realizou várias reduções até atingir 0,5% em março de 2009 – o menor nível em quase quatro séculos –, enquanto o Banco Central Europeu, de setembro de 2008 a março de 2009, baixou sua taxa, em várias etapas, de 4,25% para 1,5%. Até o Japão, que vinha mantendo uma taxa insignificante de juros, reduziu mais ainda: de 0,50% para 0,10%.

Os bancos europeus estavam ameaçados de ir à falência porque haviam adquirido dos bancos estadunidenses os derivativos emitidos com base nas hipotecas.

A China adotou um pacote fiscal-financeiro de quatro trilhões de yuans, equivalentes a cerca de US\$ 580 bilhões, destinado a fortalecer a infraestrutura (principalmente o setor ferroviário), o setor habitacional e o mercado interno, por meio, sobretudo, de investimento na ampliação e modernização de ferrovias. Além disso, o Banco do Povo, banco central chinês, baixou a taxa anual de juros. Foi reduzida, em quatro etapas, entre setembro e novembro de 2008, de 7,47% para 5,31%.

É possível, com base nos dados aqui analisados, diagnosticar que a conjuntura econômica que se inaugurou em 2007 constitui o agravamento de uma crise iniciada desde o final dos anos de 1960, quando se revelou o início do declínio da economia dos EUA. Trata-se de mais uma crise estrutural da economia capitalista mundial, como foi a de 1914 a 1945, quando ocorreram duas guerras mundiais e a Grande Depressão.

## RESSURGE O FANTASMA DA NACIONALIZAÇÃO

Foi nesse quadro de crise que o povo estadunidense elegeu Barack Hussein Obama, do Partido Democrata, para presidente dos Estados Unidos. Foi uma reação tanto à crise econômica quanto à política belicista e expansionista da administração Bush, política que vinha isolando os EUA até de seus aliados tradicionais<sup>21</sup>.

A situação da economia do país era tão grave que, mesmo antes de assumir, no dia 20 de janeiro de 2009, a presidência da República, Obama divulgou os aspectos gerais do programa econômico que pretendia seguir e começou a negociar sua aprovação pelo Congresso. Foi designado de Plano Americano de Recuperação e Reinvestimento. Depois de tensas negociações no Congresso, aprovou-se, ao final, um montante de US\$ 787 bilhões<sup>22</sup> (65% para investimentos e programas sociais e 35% para isenções fiscais).

Houve então uma mudança de eixo na utilização dos recursos fiscais: enquanto a administração Bush concentrava a utilização desses recursos no socorro aos bancos, o governo de Obama retornou à política keynesiana clássica: investimentos em infraestrutura e na área social.

Mas o novo presidente teria pela frente um grande desafio. Os pacotes deixados por Bush provocaram um vertiginoso crescimento do déficit público: subiria de US\$ 455 bilhões em 2008 para US\$ 1,186 trilhão em 2009, aumentando de 3,2% do PIB para

**Os pacotes deixados por Bush provocaram um vertiginoso crescimento do déficit público: subiria de US\$ 455 bilhões em 2008 para US\$ 1,186 trilhão em 2009, aumentando de 3,2% do PIB para 8,3%**

<sup>21</sup> Obama, além de afrodescendente e de haver estudado em escola muçulmana na Indonésia, era considerado um dos senadores mais à esquerda no espectro político dos EUA, havendo se posicionado contra a política exterior de Bush, sobretudo contra a guerra no Iraque desde o início.

<sup>22</sup> Cabe registrar que, na Câmara, o programa não contou com um só voto dos republicanos, e no Senado contou com apenas dois. Lembre-se de que eles votaram a favor do programa de Bush, que entregava dinheiro ao sistema financeiro.

8,3% (antes do uso dos recursos programados pela nova administração), sendo o maior déficit, na relação com o PIB, no período de pós-guerra.

Depois do pacote fiscal de Obama aprovado no Congresso, o novo presidente apresentou a essa casa legislativa uma proposta orçamentária para o ano fiscal de 2009 que previa um déficit público de US\$ 1,84 trilhão, correspondente a 12,9% do PIB, o maior déficit desde a II Guerra Mundial. Registre-se que o orçamento total proposto era de US\$ 3,6 trilhões.

Além do pacote fiscal editado por Obama, dos US\$ 700 bilhões aprovados durante a administração Bush para ajudar os bancos, já haviam sido gastos US\$ 378,4 bilhões, restando US\$ 321,6 bilhões para serem utilizados durante a nova administração (ANDREWS, 2009, p. 3).

O grande desafio era a forma como esses recursos seriam utilizados: seria mantida a forma anterior, isto é, o uso dos recursos públicos para adquirir os “títulos tóxicos” dos bancos, ou o governo passaria a adquirir ações desses bancos, podendo, inclusive, chegar a seu controle acionário?

Segundo o editorialista do *New York Times*, Edmund Andrews:

Especialmente no caso do Citigroup, as perdas são tão grandes que tornam quase matematicamente impossível uma injeção de capital grande o suficiente sem assumir uma participação majoritária – ou seja, uma nacionalização (ANDREWS, 2009, p. 3).

Essa avaliação foi igualmente manifestada pelo editorialista do *Financial Times*, John Gapper:

Os governos do Reino Unido e dos Estados Unidos estão sendo pressionados a não ajudar simplesmente esses bancos, que eles já tentaram, e sim nacionalizá-los (GAPPER, 2009, p. 10).

## A NOVA ONDA ESPECULATIVA E A GUERRA CAMBIAL DOS EUA

A ação estatal conseguiu bloquear as tendências depressivas imediatas, mas não garantiu as con-

dições para uma retomada sustentada do crescimento. No entanto, como a partir do segundo trimestre de 2009 começaram a aparecer sintomas de reanimação econômica na Europa, que se estenderam pelos EUA no terceiro trimestre, muitos analistas, secundados pela mídia, anunciaram o fim da crise.

No caso dos EUA, do ponto de vista da atividade econômica, o comportamento era contraditório: a partir do terceiro trimestre de 2009, o PIB deixou de cair em relação ao trimestre imediatamente anterior, mas seguia caindo em relação a igual trimestre do ano anterior; ao mesmo tempo, a taxa de desemprego seguia se expandindo<sup>23</sup>.

O alívio foi mais evidente nas finanças dos bancos. Deixaram de ter prejuízo e de ir à falência e voltaram a apresentar balanços altamente positivos. Isso não ocorreu à toa. Como vimos nas seções anteriores, foi em função deles que foram adotadas as principais medidas para combater a crise. Examinemos o significado e o impacto dessas medidas.

A forma declarada de ajudar os bancos foi a disponibilização de recursos no redesconto e a compra dos chamados títulos tóxicos pelo governo. Certamente, ao retirar dos balanços esses títulos, substituídos por dinheiro vivo ou títulos do governo, isso contribuiu para tirar do vermelho esses balanços.

No entanto, foi a combinação entre a forte monetização da dívida mediante a emissão monetária com a prática de juro nominal quase zero que cumpriu o papel principal no salvamento e nova alavancagem do sistema bancário dos EUA. Segundo Nakano,

[...] essa emissão de dólares, sem nenhum lastro, nos EUA chegou a triplicar seu estoque logo depois da crise financeira e, neste ano, está em média mais de 100% maior do que no período pré-crise (NAKANO, 2009b).

Por sua vez, a taxa de redesconto praticada pelo Fed tem estado entre 0% e 0,25% ao ano, sendo, portanto, negativa em termos reais.

<sup>23</sup> A taxa de desemprego já havia superado os 10% da força de trabalho.

Nessas circunstâncias, de um lado, os bancos refinanciam suas dívidas a custo real negativo, mas, principalmente, tomam emprestadas, também a custo real negativo, essas toneladas de dólares emitidos sem lastro. E o que fazem com esse dinheiro todo? Segundo Nakano, esses recursos não estão sendo reemprestados dentro do país. Isso porque:

Como a crise é de endividamento excessivo e de grande redução da riqueza financeira dos bancos e das famílias norte-americanas, que agora têm que reconstituir seu capital e aumentar a taxa de poupança, respectivamente, sabemos que redução de juros não tem o efeito convencional de retomada do crédito e, portanto, da demanda agregada como numa recessão típica (NAKANO, 2009c, p. A 2 ).

Para o economista Nouriel Roubini, os bancos estão usando esse dinheiro para adquirir ativos de alto risco, principalmente fora dos EUA:

Desde março vem ocorrendo um aumento maciço em ativos de alto risco de todo tipo – participações, preços do petróleo, energia e *commodities* –, um estreitamento dos *spreads* de alta rentabilidade e alta classificação e um aumento maior ainda nas classes de ativos de mercados emergentes (suas ações, obrigações e moedas) (ROUBINI, 2009, p. 1).

As emissões de dólares sem lastro, tomados pelos bancos a juros reais negativos, e sua aplicação na compra maciça de ativos de alto risco, sobretudo dos países emergentes, provocam um duplo efeito: a) a intensa valorização desses ativos e o surgimento de uma nova onda especulativa; b) uma forte desvalorização do dólar, promovendo o que Nakano designou de “guerra cambial”.

Os bancos dos EUA ganham nessa corrida especulativa pela valorização dos ativos e, ao realizarem essa corrida, promovem a desvalorização do dólar. Isso porque tomam dinheiro nos EUA a juro real negativo e com ele adquirem ações e

títulos nos países emergentes com elevada lucratividade. A enorme oferta de dólar em nível mundial promove sua desvalorização. Para Roubini (2009, p. 1),

[...] negociantes estão contraindo empréstimos a juros negativos de 20% para investir em base altamente alavancada em uma massa de ativos globais de alto risco que estão subindo devido ao excesso de liquidez e a um *carry trade* maciço. Cada investidor que joga esse jogo de alto risco fica parecendo um gênio – mesmo que só navegue numa bolha imensa –, já que os retornos totais têm estado na faixa entre 50% e 70% desde março.

E os bancos também ganham com a desvalorização do dólar. Por exemplo, se, ao internalizarem seu dinheiro no Brasil, fizerem o câmbio a R\$ 1,80 por dólar para aplicar no mercado financeiro interno e se, na hora do retorno, o dólar houver se desvalorizado para R\$ 1,70, vão precisar de menos reais para adquirir cada dólar. Então, ganham no diferencial de juros entre os EUA e o Brasil (a chamada arbitragem) e na variação cambial.

Os dois mecanismos significam a drenagem de gigantescas quantidades de recursos dos demais países, sobretudo dos chamados emergentes, para o sistema financeiro dos EUA. Algo semelhante ao que ocorreu depois da crise da dívida na década de 1980. Contraditoriamente, naquela época, para atingir esse resultado, aumentaram-se as taxas de juros nos EUA, enquanto, agora, essas taxas foram derrubadas para o rés do chão. A diferença é que, enquanto naquela época a movimentação internacional do capital se dava prioritariamente sob a forma de empréstimo, agora ocorre sob a forma de aplicações financeiras. Naquela época, sua remuneração era fixada na origem; agora, no destino.

Esses mecanismos estão promovendo a salvação dos bancos, mas estão gestando as condições para nova *débâcle*. Isso porque, como não se aproveitou a crise para se voltar a regulamen-

tar o sistema financeiro, os bancos aproveitaram-se das fortes emissões de dólar, que tomam a custo real negativo, para promover nova e febril onda especulativa, que pode implodir novamente a qualquer momento.

Enquanto isso, como vimos, a economia real da principal economia não apresenta sinais sustentados de melhora. Isso porque, segundo Nakano (2009a), a demanda interna dos EUA não responde positivamente à medida que (sob a pressão do aumento do desemprego)

estão caindo os salários médios, e as famílias, para se proteger na crise, voltam a poupar (em lugar de consumir).

A única saída para a economia real dos EUA atualmente seria o aumento das exportações. A guerra cambial e a conseqüente desvalorização do dólar, além de enriquecer os bancos, também podem favorecer suas exportações. No entanto, nada garante que essa situação se mantenha por muito tempo. Os demais países podem reagir, desvalorizando também suas moedas. A China foi a primeira a reagir, atrelando o movimento do yuan ao do dólar. Se este se desvaloriza em relação às demais moedas, ocorre fenômeno igual com aquele. O mesmo fizeram os países do Oriente Médio exportadores de petróleo.

### **O IMPACTO DA CRISE NO BRASIL: DESCOLAMENTO?**

Depois de um longo período de estagnação (1981-2003), a economia brasileira vinha crescendo desde 2004. No período 2004-2008, seu PIB cresceu a um ritmo anual de 4,7% contra pouco mais de 2% na média dos 23 anos anteriores. O crescimento, que inicialmente foi alavancado pelo aumento das exportações, foi depois induzido

pelo aumento dos investimentos e pela dinamização do mercado interno.

A economia brasileira estava nesse processo de expansão quando foi surpreendida, em 2007,

pelo colapso financeiro deflagrado nos EUA. A grande questão que passou a colocar-se a partir de então foi a seguinte: o Brasil saberia aproveitar-se dessa nova crise como oportunidade para avançar, como fez quando da Grande Depressão, ou retomaria a trajetória estagnacionista?

Examinemos então o impacto da crise sobre a economia brasileira. Apresentamos, inicialmente, três hipóteses: a do “descolamento”, a de que haverá impacto negativo e a do “recolamento”.

Depois de iniciada a crise financeira nos EUA, deflagrou-se, em nível internacional, o debate sobre seu impacto nos chamados países emergentes. Um momento importante desse debate ocorreu por ocasião do Fórum Econômico Mundial, realizado em Davos, na Suíça, em janeiro de 2008. Três posições foram postuladas a partir de então.

A primeira “tese” apresentada foi a de que haveria um “descolamento” da economia dos países emergentes em relação às turbulências originadas na economia estadunidense. Nessa visão, esses países sofreriam um impacto pequeno na medida em que estariam mais preparados para enfrentar crises internacionais. Isto porque contariam com grandes volumes de reservas cambiais, um forte superávit na balança comercial; além disso, sua dinâmica econômica interna seria fortemente influenciada pelo crescimento da demanda interna.

A segunda “tese” postulou que, ao contrário, os países emergentes seriam afetados pela crise na medida em que, dado o grau de internacionalização da economia, país algum poderia escapar de uma crise na principal economia do Planeta.

A terceira “tese” defendia a posição de que, ao contrário do “descolamento”, o que poderia ocorrer seria o “recolamento”. Na sua formulação original, em lugar de serem afetados pela crise nos EUA, os países emergentes é que iriam puxar as grandes economias.

Para examinar essas alternativas, tem-se que levar em consideração que, dado o grau a que chegaram as relações econômicas internacionais, uma crise internacional inaugurada na principal economia do planeta tenderia a afetar o conjunto das economias nacionais.

No entanto, a profundidade desse impacto e sua duração em cada economia nacional dependeriam, de um lado, das suas condições econômicas internas e da sua forma de inserção internacional e, de outro, da forma de reação de seus governos diante de referido impacto.

É possível conjecturar que, durante a crise iniciada em 2007, o governo brasileiro contava com condições mais favoráveis do que as de que dispunha nos anos de 1990 para, diante da crise, adotar medidas no sentido de proteger e fortalecer sua economia (SOUZA, 2008). No entanto, como veremos, as condições adversas também eram muito fortes.

Consideremos dois cenários: um de curto prazo e outro de médio/longo prazo:

- no cenário de curto prazo, devemos examinar o impacto da turbulência financeira deflagrada nos EUA sobre a situação financeira do Brasil;
- no médio/longo prazo, examina-se o impacto tanto da turbulência financeira quanto da recessão (dela derivada) das economias estadunidense e mundial sobre a balança comercial e a atividade econômica no Brasil.

## O CENÁRIO DE CURTO PRAZO

Começamos pelo primeiro cenário. Consideramos corretas as alegações de que o Brasil estaria mais preparado para se defender do impacto de crises

financeiras internacionais. Vários fatores possibilitavam que o país pudesse defender-se melhor de uma eventual contaminação financeira da crise externa, a saber:

- a. um elevado volume de reservas cambiais e de um saldo positivo e elevado na balança comercial;
- b. a dinâmica econômica vinha sendo alavancada principalmente pelo investimento e pelo crescimento do mercado interno, tanto de bens de consumo quanto de meios de produção;
- c. um baixo nível de endividamento.

Assim, a economia brasileira não sofreu imediatamente o impacto da crise iniciada em 2007, revelando que, de fato, estava mais protegida. No entanto, depois do agravamento da crise nos EUA em setembro de 2008, começou a ser contaminada pela crise.

A principal expressão foi a forte queda nas bolsas de valores. O índice Bovespa caiu 41,22% em 2008. Também houve suspensão dos créditos externos para exportação e dos créditos internos para capital de giro das empresas e o crediário ao consumidor. A forte suspensão dos empréstimos implicou em grande queda das vendas e da produção de bens de consumo duráveis, sobretudo automóveis, no último trimestre de 2008.

Mesmo dispondo de recursos, inclusive liberados pelo BC, os bancos brasileiros preferiam emprestá-los ao próprio governo do que correr o risco de repassar ao tomador final. A elevada taxa de juros praticada pelo BC certamente contribuiu para essa “preferência”.

A intensa queda nas bolsas, no entanto, não se traduziu imediatamente em fuga de capitais. Até o começo de 2009, não havia ocorrido uma fuga em massa. Muitos capitais que saíram das bolsas permaneceram dentro do país. Expressão disso foi o aumento do volume de reservas cambiais<sup>24</sup>.

Isso mostra que os fatores de defesa citados anteriormente funcionaram de alguma forma.

<sup>24</sup> No Brasil, houve aumento das reservas de US\$ 180,3 bilhões em dezembro de 2007 para US\$ 206,8 bilhões em dezembro de 2008.



Isso não significa, porém, que o Brasil estivesse imune a um eventual ataque especulativo ou à saída em massa de capitais para cobrir prejuízos dos bancos e fundos nos países centrais. Só significa que estava com mais “bala na agulha” para enfrentar uma situação adversa como essa.

## O CENÁRIO DE MÉDIO/LONGO PRAZO

No cenário de médio/longo prazo, a questão que se colocou desde o início foi a seguinte: dado o agravamento e possível prolongamento da crise mundial, que efeito isso teria sobre a balança comercial e a atividade econômica no Brasil?

Quanto ao possível impacto de uma recessão nos EUA sobre a balança comercial e a atividade econômica do Brasil, cabe registrar, em primeiro lugar, que, também neste aspecto, a economia brasileira estava mais preparada do que nas crises que ocorreram nos anos de 1990.

Um aspecto decisivo era o fato de que os EUA já não tinham o peso na economia mundial de antes. Segundo cálculos do FMI, com base no PIB medido pela Paridade do Poder de Compra, a participação dos EUA na economia mundial, em 2006, era de 19,7%, vindo a China em segundo lugar, com 15,1% (CANZIAN, 2008a, p. 3). Ou seja, o impacto mundial da crise iniciada nos EUA, ainda que grande, já não teria a mesma força do passado.

Além disso, houve mudanças na economia brasileira que a tornaram menos dependente da dinâmica da economia dos EUA. Destacam-se duas a seguir:

- a. em primeiro lugar, ainda que suas exportações ainda dependessem do mercado estadunidense, houve uma forte diversificação de seus mercados, à medida que passaram a intercambiar mais entre si e com outros parceiros comerciais: a participação dos EUA na pauta de exportação brasileira chegou a superar os 30% na segunda metade da década de 1990; em 2007, não passava de 17% (BRASIL, 2008);

- b. apesar da forte contribuição das exportações para o dinamismo recente dessa economia, o mercado interno vinha evoluindo positivamente no período recente: o conjunto da demanda interna (incluindo bens de consumo e meios de produção) cresceu 5,2% em 2006 e 7% em 2007, segundo estimativa da LCA Consultores (FOLHA DE SÃO PAULO, 2008b, p. 2).

Isso significa duas coisas:

- a. que a economia brasileira, para seguir exportando e se expandindo, dependia menos do mercado estadunidense;
- b. que, graças à expansão do mercado interno, dependia menos das exportações do que antes para manter o crescimento.

No entanto, aqui também há alguns elementos de vulnerabilidade:

- os importadores de produtos brasileiros – tais como União Europeia, América Latina, “tigres asiáticos” – dependem, em certa medida, de suas exportações para o mercado estadunidense; isso significa que, com a recessão nos EUA, eles tendem a diminuir suas exportações, contraindo, em consequência, suas importações oriundas dos BRICs;
- as importações brasileiras vinham crescendo a um ritmo muito superior ao das exportações<sup>25</sup>, gerando um “desequilíbrio dinâmico” que estava deteriorando o saldo positivo na balança comercial; isso poderia levar a economia brasileira a depender novamente da entrada de capitais externos para fechar seu balanço de pagamentos<sup>26</sup>;
- ainda que o dinamismo recente da economia brasileira viesse sendo puxado pela expansão do mercado interno, as exportações ain-

<sup>25</sup> Em 2007, no Brasil, as importações cresceram 32,04% contra 16,58% das exportações; essa dinâmica se reproduziu em 2008: 43,6% contra 23,2%.

<sup>26</sup> O déficit em transações correntes retornou fortemente em 2008 (US\$ 28,3 bilhões), devido à queda do superávit comercial (de US\$ 40 bilhões em 2007 para US\$ 24,7 bilhões em 2008) e ao aumento de 51% das remessas de lucros, que atingiram US\$ 33,88 bilhões em 2008.

da têm um peso importante na sua dinâmica: representaram, em 2007, 12,2% do PIB.

Isso significa que uma eventual queda das exportações, derivada da contração da economia estadunidense, poderia afetar sua balança comercial, aumentando as perspectivas de queda do superávit comercial, e repercutir negativamente, ainda que em grau menor (graças ao mercado interno), na atividade econômica interna, à medida que, vendendo menos no exterior, as empresas passariam a produzir menos.

Isso não se refletiria necessariamente na queda da produção interna por um período prolongado, mas se poderiam perder, a depender da dimensão da retração das exportações, alguns pontos na taxa de crescimento do PIB, além de poder ocorrer uma retração econômica por um período curto.

A economia real do Brasil, na verdade, começou a ser impactada pela crise internacional no último trimestre de 2008.

A produção industrial brasileira, que, na base anualizada, cresceu a 6,4% até setembro daquele ano, fechou o ano em 3,1%, em razão da forte retração econômica ocorrida no último trimestre do ano, quando a produção industrial caiu 6,2% ante igual trimestre do ano anterior (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2009).

A correia de transmissão foi o desaparecimento do crédito. Primeiro, os bancos internacionais deixaram de financiar as exportações brasileiras. Segundo, os bancos instalados no Brasil começaram a segurar o crédito interno para o capital de giro das empresas e para o crediário dos consumidores.

A situação foi agravada pela forte remessa de lucros para o exterior. Houve, em 2008, um aumento de 51% em relação ao ano anterior, atingindo a cifra recorde de US\$ 33,875 bilhões. O capital estrangeiro cobrava de volta, durante a crise em suas matrizes, a crescente participação na economia brasileira na última década e meia.

**Sob o impacto da recessão mundial e da forte valorização do real, ocorreu em 2009 uma intensa redução das exportações brasileiras**

Além disso, sob o impacto da recessão mundial e da forte valorização do real, ocorreu em 2009 uma intensa redução das exportações brasileiras: 22%. Só não houve uma diminuição do superávit comercial porque, como consequência da retração e depois lenta recuperação da economia interna, as importações experimentaram semelhante queda.

**A AÇÃO DO GOVERNO BRASILEIRO**

Para enfrentar o desaparecimento do crédito, o governo brasileiro:

- aumentou o financiamento dos bancos públicos para exportação, agricultura e construção civil;
- adotou medidas para fortalecer o papel desses bancos, como a autorização para que eles pudessem comprar carteiras ou bancos em dificuldades;
- injetou mais dinheiro nos bancos privados<sup>27</sup>;
- aportou, através do Tesouro, R\$ 100 bilhões ao BNDES para que o banco financiasse, em 2009-2010, o investimento em projetos nos setores de petróleo, gás, energia elétrica, infraestrutura e bens de capital; ao final de 2009, foram aportados mais R\$ 80 bilhões<sup>28</sup>.

Além disso, na área do investimento e da demanda interna, decidiu:

- acrescentar ao orçamento do PAC, que era de R\$ 503 bilhões para o período 2007-2010, mais R\$ 142 bilhões para o período 2009-2010;
- ampliar significativamente o programa de investimentos da Petrobras, que aumentou de US\$ 112,4 bilhões no período 2008-2012 para US\$ 174,4 bilhões no quinquênio 2009-2013;

<sup>27</sup> O mecanismo através do qual injetou esses recursos consistiu na diminuição do compulsório bancário, isto é, do montante dos recursos que os bancos são obrigados a depositar no Banco Central.

<sup>28</sup> O problema foi que cerca de 80% desses recursos foram destinados a grandes grupos privados, estrangeiros ou nacionais.

- reduzir o IPI sobre veículos e eletrodomésticos.

Essas medidas, no entanto, foram insuficientes para bloquear a internalização da crise internacional. Tanto é que diminuiu fortemente o ritmo de crescimento econômico, tendo ocorrido retração econômica por dois trimestres seguidos – último de 2009 e primeiro de 2010.

Não bastasse isso, as ações iniciais nas áreas monetária e fiscal, com impacto no câmbio, estavam na contramão das demais medidas anticíclicas. A partir de abril de 2008, já em plena crise mundial, o Banco Central começou a aumentar a taxa Selic, a qual, em várias etapas, passou de 11,25% ao ano para 13,75%. Quanto à política fiscal, apesar de a meta estabelecida para o superávit primário ser de 3,8% do PIB, podendo ser descontado 0,5% para investimentos prioritários, atingiu-se em 2008 a cifra de 4,07%.

Essa situação só começou a mudar em 2009, depois que a crise mundial já havia se internalizado mediante uma forte retração da economia. A partir de janeiro, a Selic começou a baixar até atingir a taxa de 8,75%, correspondendo a pouco mais de 4% em termos reais<sup>29</sup>. Por sua vez, o superávit primário foi reduzido para menos de 2% do PIB (o acumulado até novembro estava em 1,41%), permitindo a liberação de mais recursos públicos para investimentos, isenções fiscais e demais gastos públicos.

A atividade econômica voltou a reanimar-se, ainda que muito lentamente, a partir do segundo trimestre de 2009. A conversão dessa reanimação em crescimento autossustentado passaria a depender, a partir de então, do desarmamento do tripé juros altos, superávit primário elevado e real valorizado, bem como da diminuição da vulnerabilidade externa mediante a transformação da economia de modo a aumentar seu “grau de endogeneidade”, isto é, de forma a fazer sua dinâmica

depender cada vez mais de fatores internos, que estão sob controle nacional<sup>30</sup>.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O colapso financeiro mundial iniciado no segundo semestre de 2007, seguido de forte retração da atividade econômica e de intensa elevação dos níveis de desemprego, foi deflagrado pela implosão da “bolha” hipoteco-imobiliária dos EUA.

Mas representou, simultaneamente, o colapso de um sistema baseado em uma estrutura econômica que descolou da produção massas gigantescas de recursos – que passaram a circular na esfera puramente financeiro-especulativa – e da forma de gestão desse sistema, que restringiu ou mesmo eliminou as várias formas de regulação estatal da economia, particularmente a financeira.

Na essência, trata-se do desdobramento de uma crise mais geral, que, iniciada entre o final dos anos de 1960 e o início dos anos de 1970 nos EUA, vem se desenvolvendo com altos e baixos desde então. Na raiz dessa crise está a tendência estrutural à queda da taxa de lucro e a perda da corrida tecnológica por parte dos EUA – manifestadas a partir da segunda metade da década de 1960.

A partir de então, o funcionamento da principal economia do planeta passou a depender de crescente endividamento – externo, público e privado –, necessário ao financiamento do crescente déficit trigêmeo – externo, público e familiar –, que resultara da incapacidade da produção atender aos níveis de consumo.

Esse endividamento, por sua vez, tem alavancado a crescente financeirização da economia mundial e aumentado a vulnerabilidade da economia estadunidense, convertendo-se em seu calcanhar de Aquiles.

<sup>29</sup> Ainda elevada para os padrões mundiais, cujas taxas, com a crise, haviam descido para a faixa de 0% em termos reais.

<sup>30</sup> Com esse objetivo, o governo brasileiro havia iniciado antes da crise, por meio do Programa de Desenvolvimento Produtivo, um processo com o objetivo de substituir importações, desenvolver setores de tecnologia de ponta e modernizar setores mais atrasados da indústria.

Para enfrentar a crise de 2007-2009, os governos dos países desenvolvidos, rompendo com a pregação neoliberal de que o Estado deve retirar-se da economia, injetaram trilhões de dólares na economia e passaram a praticar juros básicos reais negativos. Fundamentalmente, esses recursos foram canalizados para o sistema financeiro.

Houve algum alívio no segundo semestre de 2009, mas à custa de medidas que tendem, contraditoriamente, a agravar a situação geral, ao aumentar os déficits e as dívidas, gerar novas bolhas financeiras e redundar em verdadeira guerra cambial.

O impacto da nova crise na economia brasileira foi menor do que os ocorridos na década de 1990 porque, ao dispor de elevado nível de reservas cambiais e depender menos do mercado externo, ela estava mais preparada para enfrentar a nova crise.

No entanto, as medidas adotadas para enfrentar a crise – aumento do crédito dos bancos oficiais e dos investimentos e demais gastos públicos, ao lado de medidas de isenções fiscais – poderiam ter produzido efeitos mais positivos caso houvesse sido desarmado tempestivamente o tripé juros altos, superávit primário elevado, moeda valorizada.

## REFERÊNCIAS

- ANDREWS, E. Nacionalização pode ser nova estratégia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 17 jan. 2009. Caderno B, p. 3.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Brasília-DF, 2008. Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>>. Acesso em: 20 fev. 2008.
- BUREAU of Economic Analysis (BEA). U.S. Department of Commerce. Disponível em: <http://www.bea.gov>. Acesso em: 20 jan. 2008a.
- \_\_\_\_\_. Disponível em: <http://www.bea.gov/national/nipaweb/GovView.asp>. Acesso em: 3 mar. 2008b.
- CANZIAN, F. Crise pega Brasil e o mundo mais ricos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 jan. 2008a. Caderno B, p. 3.
- \_\_\_\_\_. Finalmente um ataque à raiz da crise. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 26 nov. 2008b, Caderno B, p. 3.
- CHINA revisa PIB de 2007 e se torna 3<sup>o</sup> maior economia. Disponível em: <<http://www.br.invertia.com>>. Acesso em: 14 jan. 2009.
- COM PREJUÍZO recorde, AIG receberá mais US\$ 30 bilhões do Tesouro dos EUA. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Noticias>>. Acesso em: 3 mar. 2009.
- DÁVILA, S. Crise americana não tem precedentes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 set. 2008. Caderno B, p. 5.
- DUARTE, P. Ainda sobra troco. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 fev. 2008.
- ECONOMIA do Japão entra em recessão. Disponível em: <<http://br.invertia.com/noticias>>. Acesso em: 17 nov. 2008.
- FINANCIAL MARKETS CENTER. *Household financial conditions*, abr. 2005. Disponível em: <<http://www.fmcenter.org>>. Acesso em: 19 mar. 2006.
- FINANCIAL TIMES. Crise expõe fim de uma era. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 1 jun. 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 8 fev. 2008a.
- FOLHA DE SÃO PAULO, São Paulo, 25 fev. 2008b.
- FOSTER, J. B. A bolha do endividamento familiar. *Monthly Review*, [S.l.], v. 58, n. 1, [s.p.], May 2006. Disponível em: <<http://www.monthlyreview.org/0506jbf.htm>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- GAPPER, J. Nacionalização não é uma panaceia. *Valor Econômico*, [São Paulo], 23-25 jan. 2009. Caderno C, p. 10.
- GEORGE, P. *A Economia da URSS*. Lisboa: Dom Quixote, 1970.
- GM FECHA até 20 fábricas e demite 21 mil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 jun. 2009. Caderno B, p. 1.
- GOODMAN, P. Americanos já gastam com mais cautela. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 6 fev. 2008. Caderno B, p. 4.
- HILSENATH, J.; REDDY, S. Recessão dos EUA é a mais longa em 25 anos e Fed aponta fraquezas. *The Wall Street Journal Américas*, [S.l.], 2 dez. 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Industrial Mensal. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2009.
- JOLLY, D. Perspectivas econômicas para 2009. *The New York Times*. Disponível em: <<http://www.invertia.com.br/noticias>>. Acesso em: 10 jan. 2009.
- KRUGMAN, P. Gordon Brown foi no cerne do problema. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 out. 2008. Caderno B, p. 11.
- \_\_\_\_\_. Sem grandes ilusões (entrevista). *Valor Econômico*, [São Paulo], 23-25 jan. 2009. Eu&Fim de Semana, p. 5.

- LEITE, P. D. Com US\$ 64 bi, Londres nacionaliza bancos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2008. Caderno B, p. 8.
- NAKANO, Y. A metástase da crise do 'subprime'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 fev. 2008. Caderno B, p. 4.
- \_\_\_\_\_. Desacoplamento e guerra cambial dissimulada. *Valor Econômico*, São Paulo, 20 out. 2009a.
- \_\_\_\_\_. A guerra cambial e o IOF. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 2 nov. 2009b.
- \_\_\_\_\_. As bolhas e a guerra cambial. *Valor Econômico*, São Paulo, 15 dez. 2009c.
- PIB DOS PAÍSES da OCDE tem maior queda desde 1960. Disponível em: <<http://br.invertia.com/noticias>>. Acesso em: 17 fev. 2009.
- ROACH, S. Ativos nos EUA precisam cair, *Valor on line*, 10 jan. 2008.
- ROUBINI, N. *Economia e capitalismo*: Roubini: uma nova bolha no ar? Disponível em: <<http://economiaecapitalismo.blogspot.com/2009/11/roubini-uma-nova-bolha-no-ar.html>>. Acesso em: 4 nov. 2009.
- SCOFIELD JR. G. Governo Obama terá US\$ 1,17 tri contra a crise. *O Globo*, Rio de Janeiro, 16 jan. 2009.
- SOUZA, N. A. de. *Economia brasileira contemporânea – de Getúlio a Lula*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Economia internacional contemporânea – da depressão de 1929 ao colapso financeiro de 2008*. São Paulo: Atlas, 2009.

Artigo recebido em 2 de janeiro de 2010  
e aprovado em 26 de abril de 2010.





# A crise capitalista *subprime*: origens e possíveis desdobramentos

Paulo Balanco\*

\* Doutor em Teoria Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas e do curso de Mestrado em Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA); membro do Núcleo de Estudos Conjunturais (NEC/UFBA) na área de Economia Internacional. balanco@ufba.br

## Resumo

A finalidade deste artigo é reunir os elementos para a elaboração de uma base teórica, de forma concisa, explicativa da crise capitalista ora em desenvolvimento, a crise dos mercados *subprime*. Tendo em vista o arcabouço teórico fornecido pela corrente marxista, conclui-se que os abalos econômicos iniciados em 2007 não correspondem a fatores estritamente financeiros ou de ordem ética e moral. Ao contrário, estes eventos correspondem a uma crise estrutural de longo prazo que atinge o coração do processo de acumulação do capital. Ao mesmo tempo, este estudo procura elaborar, a partir desses últimos acontecimentos, algumas reflexões relativas ao plano político e aos desdobramentos e perspectivas dessa economia.

**Palavras-chave:** Capitalismo. Teoria geral da crise. Crise *subprime*. Bolha estrutural. Hegemonia.

## Abstract

*The purpose of this article is to gather the elements to elaborate a theoretical base, in a concise way, explanatory of the current capitalist crisis, the crisis of the subprime markets. According to the Marxist current, one comes to the conclusion that the economical disturbances initiated in 2007 do not correspond strictly to financial or ethical and moral factors. On the contrary, these events correspond to a long-term structural crisis that smites at the heart of the process of accumulation of capital. At the same time, this study tries to elaborate, based on these last events, some speculations about political questions and the unfolding and perspectives of that economy.*

**Keywords:** Capitalism. Crisis general theory. Subprime crisis. Structural bubble. Hegemony.

## INTRODUÇÃO

A chamada crise do *subprime*, experimentada atualmente pela economia capitalista internacional, corresponde a um processo explosivo cuja visibilidade tornou-se amplamente possível em um ápice acontecido em meados de 2007, com desdobramentos de grande magnitude que prosseguiram durante os anos de 2008 e 2009. Não obstante, seus efeitos e consequências mais abrangentes, no tempo e no espaço, ainda são relativamente in-

certos, sobretudo se a expectativa quanto ao fim da crise estiver acompanhada da formulação de um cenário no qual a economia capitalista recuperaria sua capacidade de acumulação a taxas relativamente elevadas e em bases sustentadas.

Por outro lado, a maioria dos economistas, ortodoxos e heterodoxos, raciocina a crise como um evento de curta duração – o ciclo econômico teria teoricamente desaparecido, como querem os neoclássicos, ou diz respeito a uma desestabilização temporária, como afirmam heterodoxos de matiz keynesiana –, durante o qual os instrumentos regulatórios aplicados pelo Estado exigem um determinado período para a maturação de seus resultados. Nesse sentido, podemos constatar certa convergência entre os economistas das duas correntes mencionadas no que tange à interpretação dos dados econômicos relativos ao segundo semestre de 2009, os quais apontariam para o fim ou superação da crise. Mas não é possível ignorar que parte dessas afirmações “otimistas” também é empregada para neutralizar uma constatação que, no princípio, soa como uma aparente unanimidade, qual seja, a equiparação, em grau e abrangência, entre a crise das hipotecas e a grande crise de 1929.

Vê-se, portanto, que tais interpretações estão em consonância com movimentos fortemente ideológicos, ou, de alguma forma, alinhados com embasamentos teórico-conceituais acentuadamente limitados. A verdade é que as explicações da crise e suas origens são muito diferentes daquelas implícitas a uma “Teoria do Acidente” ou a uma “Moralidade Inadequada”, e muito provavelmente não estão respaldadas em uma exclusiva “razão financeira”. A iniciativa de consolidar a abordagem da inadequação comparativa da crise atual com o portentoso evento deflagrado em 1929 repousa na visão dos acontecimentos presentes como relacionados a um evento episódico, e não como o processo complexo que de fato a ele corresponde.

Em face disso, o presente artigo tem como finalidade apresentar uma interpretação da crise *subprime* como um aspecto de um processo de

grande amplitude, a crise geral capitalista, assentada em alicerces estruturais objetivos, que apresenta uma continuidade inaudita sem dar mostras de superação alinhada à abertura de uma nova onda-longa de crescimento sustentado. Este desenvolvimento é efetuado na segunda seção deste trabalho. Na terceira seção, tendo em vista a descrição dos seus elementos estruturais, diante das grandes e notáveis transformações efetivadas pela economia capitalista nas últimas décadas, as quais acarretam um funcionamento em permanentes condições de turbulência e vulnerabilidade, são formuladas as interpretações correspondentes aos determinantes históricos e conjunturais da crise *subprime*. Na sequência, a quarta seção é reservada à análise de possíveis desdobramentos da crise atual, para o que se discutem algumas perspectivas com base em dois cenários “pós-crise”. Finalmente, são apresentadas as notas conclusivas na última seção.

## AS BASES ESTRUTURAIS DA CRISE GERAL DO CAPITAL

Nossa análise identifica a crise do *subprime* não como um epifenômeno, pois a considera uma manifestação de um processo estrutural que continua em pleno desenvolvimento, desde sua eclosão, em meados dos anos 1970. Tal visão, portanto, se apoia em um recurso metodológico composto de duas classes de fenômenos, a saber, por um lado, os determinantes gerais da crise, os quais são comuns a todas elas, e que expressam a estrutura e a dinâmica do capitalismo, e, por outro lado, os determinantes históricos, que dizem respeito a elementos particulares de cada uma delas, tais como o padrão de acumulação e o arcabouço institucional de cada período de desenvolvimento dessa economia (FILGUEIRAS, 2009). Trata-se de uma abordagem que adota como ponto de partida a teoria da acumulação de Marx e sua noção de crise geral do capitalismo.

Dessa forma, teorizado como um fenômeno ordinário do capitalismo, a crise constitui-se em uma categoria de análise dessa economia, tornando-se um recurso necessário e indispensável para a apreensão de sua inteligibilidade (GILL, 2002; MATTICK, 1974; SHAIKH, 2006).

Tendo-se em vista os determinantes gerais da crise, considera-se que o processo da acumulação de capital, lógica e empiricamente, está sempre sujeito a interrupções, posto que se depara com fatores limitantes a sua continuidade, e de maneira alguma pode ser considerada como harmônico. Disto decorre uma primeira constatação crucial, qual seja, aquela que localiza a crise como um dos componentes regulares da dinâmica capitalista, portanto, correspondendo a eventos estritamente necessários para a reprodução do sistema.

Nesse sentido, a origem da crise geral radica na insuficiente valorização do capital, a qual, por sua vez, expressa a atuação de uma das mais importantes leis econômicas deduzidas por Marx acerca da estrutura de funcionamento da economia capitalista, a *tendência à queda da taxa geral de lucro* (MARX, 1986). Se esta é sua origem, por conseguinte, a base da crise se fundamenta na insuficiência da mais-valia frente ao capital acumulado. Assim, permanentemente, são criadas as condições para uma latente queda da taxa de lucro acompanhada por uma real escassez de lucratividade. A interrupção da acumulação em uma etapa subsequente faz a crise emergir; nestas condições gerais, a mesma é caracterizada de “sobreaacumulação” (MATTICK, 1974).

Procurando melhorar o significado da dinâmica capitalista, depreende-se que a crise é, em primeiro lugar, um fenômeno *inevitável*, uma vez que a queda da taxa de lucro, contraditoriamente, decorre do aumento da produtividade do trabalho, da produção de bens e da limitação simultânea da capacidade de produção de valores. Aqui, como se observa, uma contradição crucial se faz presente

para introduzir coerência a esse processo, a saber, o crescimento da produtividade do trabalho, e não a sua redução, como consequência da introdução de inovações tecnológicas decorrentes da competição entre os capitais individuais. Portanto, de acordo com Gill (2002, p. 721), [...] a tendência à baixa da taxa de lucro é a forma particular através da qual se expressa o aumento da produtividade social na sociedade capitalista.

Em segundo lugar, afirma-se que a mesma é *indispensável*, em função de seu papel de limpeza, de destruição de valores e de restabelecimento das condições necessárias à retomada.

Por outro lado, a teorização da crise não deve permanecer circunscrita à esfera da produção. Dessa maneira, torna-se necessário a extensão da análise, perseguindo uma diretriz metodológica da totalização, mediante a incorporação da circulação. Em termos efetivos, a reprodução do capital é processo unitário entre duas esferas, a produção e a circulação, muito embora a crise seja detectada previamente na circulação. Mesmo assim, seria errôneo afirmar que a crise capitalista corresponde isoladamente a um problema de circulação ou de realização, quando, de fato, ela representa uma ruptura do processo de reprodução como um todo. Se, como afirmamos, a acumulação de capital depende da massa de mais-valia, então é na produção que se localizam os fatores que explicam a passagem da crise de fenômeno potencial para a efetivação concreta da mesma.

Determinadas formulações teóricas, mesmo no campo marxista, procuram localizar determinados aspectos isolados como fatores explicativos da crise, portanto, incorrendo em uma ruptura com uma adequada análise unitária. Tais postulações enxergam na reprodução capitalista uma pseudoexcepcionalidade, uma “falha”. Esta se manifestaria na forma de desproporção ou subconsumo, quando, a bem da verdade, estas manifestações não ocorrem como fenômenos excepcionais, mas, sim, regulares,

**Teorizado como um fenômeno ordinário do capitalismo, a crise constitui-se em uma categoria de análise dessa economia**

portanto, insuficientes para justificarem a crise, pois a economia capitalista sempre funciona, nas fases de prosperidade ou recessão, com desproporções entre as esferas e setores e por intermédio de despesas de consumo aquém das necessidades sociais (SWEETZ, 1976; SHAIKH, 2006). Por consequência, não é aceitável a tese que postula o restabelecimento da unidade entre produção e circulação, com a eliminação da desproporção e crescimento do consumo relativamente à produção para atender as necessidades sociais, como pré-requisitos para a superação da crise.

Em continuidade, em presença do mundo mais acabado e complexo da produção de mercadorias e universo ideal do capital, imperioso se torna a presença da categoria dinheiro e sua relação com o processo da acumulação. Se o funcionamento do capitalismo é regulado por uma lei do valor e a acumulação do capital representa a valorização do valor via realização do excedente extraído como mais-valia do trabalho assalariado, então, a apropriação efetiva da mais-valia exige como pressuposto uma determinada forma do valor, o dinheiro, que, atuando como capital, integraliza o processo reprodutivo de maneira lógica.

O dinheiro representa a forma mais geral da riqueza e, por ser uma forma de manifestação do capital, traz consigo a possibilidade do surgimento de dificuldades quando da passagem do valor da forma mercadoria para a forma dinheiro no âmbito do circuito do capital (*conservação e aumento do valor* → D-M-D'). Acontece que este processo, por se manifestar de forma aparente, ou fenomênica, como lucro (ou juros), no plano da circulação, acarreta a ilusão da possibilidade, tendo em vista a existência da categoria concreta do "capital portador de juros", da extração de mais valor do dinheiro em si mesmo (D – D'), resultado que, em termos práticos, equivale à suspensão da esfera da produção.

**A crise *subprime* deve ser entendida como o reflexo de uma crise sistêmica geral, que transcorre no período presente, porém, representativa de um processo de longa duração, ao mesmo tempo inconcluso, cujas origens remetem aos anos de 1970**

Temos aqui, portanto, as bases para o surgimento e perpetuação do "capital fictício", que carregam uma potencial autonomia das finanças frente à produção. Por seu turno, os ativos financeiros que compõem o capital fictício são transacionados e precificados em mercados específicos, refletindo a presença de leis particulares intrínsecas aos mesmos e denotando que a emissão desses títulos é acompanhada de um conjunto de operações múltiplas que acabam por tornar invisível a origem de seus dividendos e rendas (BALANCO; FILGUEIRAS; PINHEIRO, 2009). Este é, como se sabe, um fenômeno de grande relevância no capitalismo contemporâneo e sinônimo de exacerbção da crise estrutural enfrentada por essa economia nos dias que correm.

## **PARTICULARIDADES HISTÓRICAS E CARACTERÍSTICAS DA CRISE *SUBPRIME***

Uma vez efetuados os desenvolvimentos constitutivos da teorização da crise geral do capitalismo, é chegado o momento de examinar as particularidades da convulsão que abalou esta economia a partir de meados de 2007, cujos efeitos prosseguem até o momento. Em consonância com os fundamentos que nortearam tal desenvolvimento, a crise *subprime* deve ser entendida como o reflexo de uma crise sistêmica geral, que transcorre no período presente, porém, representativa de um processo de longa duração, ao mesmo tempo inconcluso, cujas origens remetem aos anos de 1970, quando do ocaso da longa onda de crescimento do pós-Segunda Guerra. Consequentemente, em nossa opinião, este momento conjuntural que atravessa a economia capitalista somente seria inteligível mediante os seguintes pressupostos, a saber: 1) a superposição entre a crise geral e os determinantes históricos das três últimas

décadas; 2) a interação entre o enfraquecimento da acumulação e a desintegração do setor financeiro e 3) o declínio da vitalidade das economias avançadas – desde os anos 1970 e, particularmente, desde 2000, como fonte primária da crise atual (BRENNER, 2009).

A finalização do longo ciclo expansivo do pós-Segunda Guerra, ao tempo em que representou o fenecimento das elevadas taxas de lucro e acumulação, associadamente, ao revés, significou a abertura de um outro período de longa duração, que atravessaria cerca de três décadas, chegando até os dias atuais, sem que o sistema lograsse lançar as bases de uma nova plataforma de crescimento sustentado. Dito de outro modo, a solução da crise surgida em meados da década de 1970 continuou em suspenso e, em decorrência, foi iniciada uma trajetória errática da acumulação, marcada por turbulência e vulnerabilidade endêmicas. Mesmo assim, contraditoriamente, tal trajetória foi seguida de um intenso processo de inovações, tanto no plano produtivo quanto no financeiro, cujos resultados mais expressivos representaram a integração definitiva de amplas áreas do planeta ao mercado mundial e à reprodução capitalista sistêmica, assumindo mesmo a conotação de uma verdadeira globalização (mundialização) das relações capitalistas. A queda da lucratividade, a recessão persistente e uma relativa estagnação secular conviveram lado a lado com transformações logicamente adequadas ao relançamento da plataforma para um novo ciclo de acumulação consistente. Entre as quais, cabe destaque, a universalização das relações capitalistas e o fim do pré-capitalismo, a abertura de novos canais para a extração da mais-valia, particularmente, nesse sentido, a consolidação de um Exército Industrial de Reserva de amplitude mundial e a introdução e concretização de um novo paradigma tecnológico fortemente propício à desvalorização da força de trabalho (BALANCO, 2008).

Todavia, ao lado dos elementos gerais da crise, que se expressava, sobretudo, mediante uma supe-

racumulação persistente de capital e consequente estagnação das economias centrais, uma particularidade histórica inerente a este processo constituiu-se por intermédio do surgimento e afirmação de uma notável macroestrutura produtivo-financeira da globalização, a qual pode ser identificada como a base financeira da crise *subprime*. Esta se desdobra em uma ampla financeirização e mu-

danças no sistema bancário, integradas por novas formas do capital financeiro. Mas, como expressão do excesso de capacidade no setor produtivo nos países desenvolvidos, esta nova estrutura financeira se articula às mudanças produtivas e aos novos eixos geográficos de acumulação, de tal forma a tornar viáveis formas inéditas de vasos comunicantes, executores do movimento dos excedentes gerados nos chamados países emergentes, e utilizados como fonte de financiamento do consumo e expansão da esfera financeira nos países centrais e no restante da economia mundial (PANITCH; GINDIN, 2009).

A reconstrução da esfera financeira após o surgimento da crise dos anos 1970, mediante a qual as finanças se descolam acentuadamente da esfera produtiva, resultou em uma nova “hegemonia das finanças” (DUMÈNIL; LÈVY, 2004) ou em uma “mundialização financeira” (CHESNAIS, 1998). Efetivamente, a *financeirização* tornou-se possível devido à redução das restrições enfrentadas pelos capitais quando, em virtude da contração da taxa geral de lucro, buscavam um diferencial positivo de rentabilidade de seus investimentos financeiros relativamente aos investimentos produtivos. O capital em sua forma dinheiro, dirigido para a geração de juros, tem sua rentabilidade potencializada por um conjunto de ativos, agentes e instituições financeiras, representando um universo multifacetado inédito vis-à-vis os tradicionais agentes financeiros. Surge uma nova institucionalidade composta por corporações, governos e agentes negociadores de papéis das mais diferentes

**Surge uma nova institucionalidade composta por corporações, governos e agentes negociadores de papéis das mais diferentes modalidades**

modalidades, os quais remuneraram os investidores com base em riqueza previamente inexistente, acentuando, dessa maneira, seu caráter desmesuradamente especulativo (BALANCO; PINTO, 2005; McNALLY, 1999).

A financeirização se projeta em torno do objetivo da busca da liquidez absoluta. Sua efetivação ocorre mediante comportamentos que podem ser descritos, de acordo com a proposição de Chesnais (2003), através do conceito de “efeito mercado de ações”, que se desdobra em um efeito “renda” (gastos de consumo apoiados em rendas oriundas de juros e dividendos) e em um “efeito posse de patrimônio” (gastos realizados em antecipações de ganhos financeiros previstos para se realizarem no futuro). Contudo, essa lógica não permanece circunscrita à esfera das finanças, sendo, conseqüentemente, generalizada como a norma principal que orienta a rentabilidade do capital em todas as esferas. Tudo isso acaba por “reformular” a dinâmica capitalista num determinado período histórico em que predomina a dinâmica fundamental assentada na lei da queda tendencial da taxa geral de lucro, já que a deflagração de uma nova onda longa de crescimento permanece postergada para um futuro indefinido. Esta redefinição introduz ciclos expansivos de curta duração apoiados nas chamadas “bolhas estruturais”, que se traduzem como a relação entre o capital fictício, as novas tendências de crescimento e a bolha financeira:

Dito de outra forma, desde que os encadeamentos do circuito econômico global e a formação da demanda foram reconfigurados para transitarem pela esfera financeira, não pode mais haver um “regime de crescimento” sem uma bolha, sem a formação de um capital fictício sem precedente. Mas a bolha não pode assegurar mais valias financeiras aos investidores sem a condição de ser alimentada permanentemente. É aqui que intervêm os fluxos financeiros externos dos quais os Estados Unidos são os beneficiários (CHESNAIS, 2001, p. 66).

No passado recente, duas dessas bolhas resultaram em ciclos expansivos de curta duração na principal economia capitalista, os EUA, seguidos de fortes abalos que se propagaram para toda a economia mundial, a saber, a expansão da “nova economia” (1995-2000) e a expansão do “mercado *subprime*” (2003-2007). Tanto a crise da nova economia quanto a crise do *subprime* decorrem das mudanças econômicas e financeiras pós-1970, entre elas, a liberalização financeira, o surgimento de novos tipos de investidores institucionais, a financeirização das corporações não financeiras e o enfraquecimento do banco tradicional face ao aparecimento de novos tipos de negócios e fundos. Cada um desses ciclos apoiados em uma bolha estrutural carrega consigo alguns elementos “inovadores” e distintivos relativamente à bolha precedente. A crise *subprime* estará articulada ao desenvolvimento de um sistema bancário distintivo, implantado mediante a extensão de empréstimos para setores historicamente oprimidos da população.

Entretanto, a esse respeito, um pressuposto incontornável deve ser ressaltado, já que o mesmo foi fortemente explorado quando da organização do ciclo expansivo americano do período 2003-2007. Corresponde à exacerbação da iniciativa político-econômica orientada para a desvalorização da força de trabalho, cuja resultante mais expressiva foi o crescimento do desemprego, a estagnação salarial e a elevação da desigualdade em amplos espaços da economia capitalista mundial. Entre vários mecanismos, a potencialização desse pressuposto tornou-se possível por meio de um amplo processo de privatização e mercantilização de atividades antes circunscritas ao controle público-estatal. A captura desses espaços pelo capital apresentou como contrapartida a expansão da oferta privada de meios educacionais, residenciais, serviços de saúde e modalidades de arranjos de aposentadoria, o que acabou por exigir o recurso forçado dos assalariados ao sistema bancário.

Dessa forma, pode ser afirmado, por um determinado ângulo, que a crise *subprime* está for-



temente articulada com a procura do lucro na esfera da circulação, representando, portanto, um giro em direção aos salários como fonte do lucro bancário. Com isso há a estruturação de um mecanismo de financiamento à demanda apoiada em empréstimos reorientados das empresas para formas de consumo e hipotecas, ao tempo em que os negócios bancários foram ampliados para vários tipos de bancos, resultando, dessa forma, em crescimento dos fundos de investimento de varejo (LAPAVITSAS, 2009).

Tendo em vista a continuidade, até aqui inabalada, das fundações da crise geral de superprodução e as transformações subsequentes operadas no interior da economia mundial, entre elas a fixação da exclusividade capitalista, após o início da década de 1990, e a inaudita financeirização instalada, surgem copiosos volumes de excesso de liquidez e fontes permanentes de crise no curto-prazo. No que tange particularmente ao período expansivo *subprime*, a explosão da bolha imobiliária EUA decorre dos meios de reanimação da economia dos EUA após a explosão da bolha precedente (“Nova Economia” – 1995-2000).

Destarte, as causas financeiras do colapso se exprimiram como a generalização do fenômeno da securitização, a facilitação do acesso aos mercados de dinheiro pelas camadas assalariadas da economia estadunidense, a alta alavancagem bancária e a potencialidade destrutiva da competição financeira. Esses mecanismos foram aplicados com a elevação para o primeiro plano de importância, como tomadores de empréstimos, dos recebedores de renda antes enquadrados nos mercados de segunda categoria, em virtude dos riscos que apresentavam à recuperação de empréstimos ofertados pelo sistema bancário-financeiro. Em termos práticos, mudou-se na direção oposta o sinal das variáveis usualmente manipuladas nesses mercados, implicando em juros baixos, o acesso fácil à propriedade, a exigência de pequenas garantias e a instalação de uma opaca arquitetura financeira baseada na hiperexposição ao risco.

## DESDOBRAMENTOS INTERNACIONAIS E SISTÊMICOS POSSÍVEIS DA CRISE ATUAL

Transcorridos cerca de dois anos após a explosão da bolha *subprime* e as graves consequências que se seguiram, no momento ocorre, em vez de um debate mais qualificado acerca dos desdobramentos, uma intensa especulação de corte ideológico conduzida pelos formuladores de opinião e meios de comunicação pró-capital. Nessa linha, qualquer nova informação que dê conta de uma “recuperação” nos indicadores é saudada como uma mostra da suposta recuperação da economia capitalista e, ao mesmo tempo, do caráter limitado dessa crise, sobretudo quando se projetam comparações com o grande evento deletério de 1929. Evidentemente, essa “cegueira” diz respeito a uma postura autoimposta por aqueles que procuram veemente negar a presença de um processo de crise em bases estruturais, e não será deles que poderemos obter elementos interpretativos, e críticos, mais consistentes acerca do futuro da economia capitalista, e por isso mesmo, da humanidade. Dessa maneira, seguindo outra direção, é possível trabalhar com alguns cenários, os quais podem oferecer algumas indicações dos rumos que os acontecimentos podem tomar.

Quanto ao primeiro cenário, que chamaremos de “Superação restrita à lógica da bolha estrutural”, ele apresenta duas alternativas, não necessariamente excludentes, a saber, uma delas marcada principalmente por um processo de “Re-regulação” da economia. Nesta situação se descortinam algumas possibilidades de diferentes matizes, como, no plano teórico-conceitual, um relativo recuo do espaço ocupado pelo mainstream econômico-político neoclássico-liberal, mediante o reconhecimento teórico-doutrinário da função estatal para a preservação da reprodução capitalista, portanto, a incorporação de forma mais abrangente entre os estudiosos e pesquisadores dos preceitos da formulação “economia keynesiana da depressão”. Por outro lado, ainda no âmbito dessa alternativa, no plano das relações en-

tre as forças políticas, no espaço da superestrutura inerente à esfera da economia mundial, tornar-se-ia necessária a continuidade da manutenção da hegemonia americana, posto que, mesmo diante de um novo ambiente em que forças políticas nacionais emergentes ganham musculatura, como é o caso emblemático da China, pareceria inquestionável a importância do Estado americano na condução da aplicação das, agora, permanentes medidas de “salvação”, tal como ficou comprovado quando do estouro dessa última bolha. Isto se deve à continuidade da centralidade do dólar como moeda reserva de valor internacional e à conservação da poderosa força militar e do lugar de centro de gravidade da econômica mundial por parte dos EUA (FIORI, 2009). Esta seria uma situação que se arrastaria por um período de tempo imprevisível, de crise permanente, mas sem ameaças latentes à ordem do capital.

Uma segunda alternativa no interior desse primeiro cenário corresponde a uma formulação que Mészáros (2009) denomina de “Crise estrutural do capital”. Sob as mesmas bases estruturais teorizadas anteriormente acerca da crise geral do capitalismo, a turbulência e a vulnerabilidade tornar-se-iam permanentes, tanto quanto, certamente, a estagnação econômica e, por conseguinte, a consolidação de uma tendência declinante sistêmica. Concomitantemente, ao contrário da solução precária, mas sob controle, anteriormente postulada, a instabilidade sociopolítica acarretaria o fortalecimento dos movimentos de negação do capital cujos desfechos não poderiam, a priori, ser antecipados em termos de ritmos e prazos.

O segundo cenário denominamos “Nova onda longa de crescimento”. Este representa a superação da crise geral que se prolonga desde meados dos anos 1970, o que exigiria a remoção aos obstáculos à reinstalação da unidade necessária à introdução de uma plataforma de relançamento de uma nova

onda de crescimento sustentado. Todavia, este parece ser o cenário de mais difícil consecução; diversas opiniões convergem para a constatação de que o capitalismo teria chegado ao seu limite de expansão, denotando que sua continuidade deveria equivaler a uma reprodução autofágica. De qualquer modo, a fuga à recessão interminável exigiria a construção de uma nova arquitetura monetário-financeira internacional, cujos vértices

mais significativos são a introdução de uma nova moeda internacional e a remodelagem da hegemonia, de modo que esta seja confirmada aos moldes do compartilhamento, ensejando um quadro econômico-político internacional que incorpore os novos eixos sistêmicos da acumulação recentemente vindos à luz. Este novo cenário representaria a passagem do atual *superimperialismo* norte-americano para um quadro de correlações de forças que poderíamos denominar de *ultra-imperialismo*, em que uma coalizão de estados imperialistas dominantes, mas relativamente autônomos, exerceriam o papel indispensável de preservação da unidade do sistema (ROWTHORN, 1982, p. 46).

## NOTAS CONCLUSIVAS

Procurou-se ao longo deste artigo desenvolver uma análise da crise *subprime* que escapasse das explicações simplistas ou ideológicas implícitas ao pensamento econômico-político ligado direta ou indiretamente ao *status quo* capitalista. A crise ora enfrentada pela economia capitalista está profundamente enraizada em seu mecanismo dinâmico, não podendo ser elucidada se permanecermos reféns dos fenômenos aparentes, dos fatores exclusiva ou majoritariamente financeiros, como tem sido a tendência majoritária, inclusive das chamadas posições heterodoxas. Além disso, por outro lado, lançando mão dessa base teórica, estamos em condições de

**Diversas opiniões convergem para a constatação de que o capitalismo teria chegado ao seu limite de expansão, denotando que sua continuidade deveria equivaler a uma reprodução autofágica**

refutar os simulacros explicativos que se apoiam em “valores” éticos e morais, quer dizer, numa linguagem tipicamente neoclássica, aqueles fatores externos ao mundo econômico, supostamente natural, causadores de choques vindos de fora.

A argumentação teórica aqui desenvolvida permite explicar a crise das hipotecas como um evento intrinsecamente vinculado a um processo estrutural de longo-prazo que tem comandado as transformações da economia capitalista internacional nas últimas décadas. Este processo remonta à dinâmica dessa economia, a qual se escora em determinadas leis econômicas fundamentais. No período que se inaugura na década de 1970 e se prolonga até os dias atuais, em que pese as grandes mudanças mencionadas, os limites à acumulação do capital se reproduzem permanentemente e se expressam em sobreacumulação e estagnação continuadas.

Dessa maneira, os fenômenos financeiros que ocorrem neste período, embora, em boa medida, inéditos e abrangentes, de forma alguma podem ser considerados como de caráter autônomo ou desacoplados da base estrutural que fundamenta a crise de longo prazo. Por conseguinte, a autonomia financeira que pode ser admitida diz respeito apenas à particularidade inerente a cada bolha estrutural que se forma de tempos em tempos para alavancar períodos de crescimento de curto prazo e de fôlego limitado.

Poder-se-ia dizer, conseqüentemente, que o capitalismo busca, mediante o improviso, adotar mecanismos excepcionais, comparativamente ao processo lógico da acumulação, para a viabilização de taxas de lucro mais elevadas. Estes são de consistências fortemente fictícias e, evidentemente, muito frágeis, que não se convertem em trajetórias sustentadas de acumulação do capital, favorecendo a vulnerabilidade e a turbulência como regularidades.

A reprodução continuada desse cenário faz emergir relevantes reflexões a respeito das possibilidades atuais do capitalismo. O padrão atual de acumulação implica importantes desdobramentos, tanto no que diz respeito à implantação de uma trajetória de desenvolvimento mais estável e menos

turbulenta, como aos aspectos de outra ordem associados aos processos econômicos fundamentais. Dessa forma, a crise *subprime*, inevitavelmente, sobretudo por seus impactos e abrangência, estimula os estudiosos a analisarem os próximos passos e os movimentos mais longos que o capitalismo será capaz de empreender.

Assim, neste artigo, cogitamos que parece muito difícil que o capitalismo escape imediatamente da ascendência das bolhas estruturais. A superação dessa lógica deletéria exigiria grandes mudanças no plano político institucional, quer dizer, a formação de uma nova hegemonia no quadro das relações entre os Estados nacionais mais importantes, a qual, talvez, em termos práticos, já esteja se desenhando, porém, provavelmente, não exatamente na direção da unidade e da estabilidade.

## REFERÊNCIAS

BALANCO, Paulo. A dialética da globalização e a supressão do pré-capitalismo. *Revista de Economia*, Curitiba, v. 34, p. 183-203, 2008. Número especial.

BALANCO, Paulo; FILGUEIRAS, Luiz; PINHEIRO, Bruno. Economia política e crise capitalista: a crise atual à luz da teoria econômica. In: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA – ANPEC NORDESTE, 14, Fortaleza, 2009. *Anais...*, Fortaleza: ANPEC, 2009. 1 CD-ROM.

BALANCO, Paulo; PINTO, Eduardo Costa. Padrões de desenvolvimento, funções estatais e endividamento no capitalismo contemporâneo. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 23, n. 44, p. 165-188, set. 2005.

BRENNER, Robert. A crise que se aprofunda. *Margem Esquerda*, São Paulo, n. 13, maio 2009.

CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *A mundialização financeira – gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1998.

CHESNAIS, François. A “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.

\_\_\_\_\_. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François. et. al. *Uma nova fase do capitalismo?* São Paulo: Xamã, p. 43-70, 2003.

- CHESNAIS, François. Como la crisis del 29, o más... Un nuevo contexto mundial. *Herramienta*, Buenos Aires, n. 39, v. 12, out. 2008.
- DUMÈNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. *Neoliberal dynamics: a new phase?* Paris: Cepremap, 2004.
- FILGUEIRAS, Luiz. A crise geral do capitalismo: possibilidades e limites de sua superação. *Crítica marxista*, São Paulo: Boitempo Editorial, n. 31, 2009.
- FIORI, José Luis. A esquerda e a crise. *Margem Esquerda*, São Paulo: Boitempo Editorial, n. 13, maio 2009.
- FOSTER, John Bellamy. A Failed System: The World Crisis of Capitalist Globalization and its Impact on China. *Monthly Review*, New York, v. 60, n. 10, mar. 2009. Disponível em: <http://www.monthlyreview.org/090302foster.php>. Acesso em: dez. 2009.
- GILL, Louis. A realidade contemporânea à luz da análise marxista. *O Olho da História*, Salvador, n. 11, dez. 2008. Disponível em: <http://oolhodahistoria.org/n11/textos/louisgill.pdf>. Acesso em: dez. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Fundamentos y limites del capitalismo*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.
- HARVEY, David. *Exhibit A: the arrogance of the neoclassical economists*. Disponível em: <http://davidharvey.org>. Acesso em: fev. 2009.
- LAPAVITSAS, Costas. *Financialisation, or the Search for Profits in the Sphere of Circulation*. Londres: University of London, Department of Economics, School of Oriental and African Studies, 2009. (Discussion Paper n. 10).
- McNALLY, David. Turbulence in the world economy. *Monthly Review*, New York, v. 51, n. 2, jun. 1999. Disponível em: <http://www.monthlyreview.org/699mcnal.htm>. Acesso em: dez. 2009.
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1986. (Os Economistas, livro III).
- MATTICK, Paul. Economic Crisis and Crisis Theory. In: *Class against Class*. [s.l.], 1974. Disponível em: <http://www.marxists.org>. Acesso em: dez. 2009.
- MÉSZÁROS, István. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- PANITCH, Leo; GINDIN, Sam. From global finance to the nationalization of the banks: eight theses on the economic crisis. *Socialist Project*, E-Bulletin n. 189, 25 fev. 2009. Disponível em: <http://www.socialistproject.ca/bullet/bullet189.html>. Acesso em: dez. 2009.
- ROWTHORN, Bob. *Capitalismo, conflito e inflação – ensaios de economia política*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- SHAIKH, Anwar. *Valor, acumulación y crisis: ensayos de economía política*. Buenos Aires: Ediciones RyR, 2006.
- SWEETZ, Paul. *Teoria do desenvolvimento capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

Artigo recebido em 22 de janeiro de 2010  
e aprovado em 26 de abril de 2010.

# A natureza assimétrica do Sistema Financeiro Internacional: crises sistêmicas e seu processo de (des)regulamentação

*Clesio Marcelino de Jesus\**

*Michelle da Silva Borges\*\**

*Priscila Santos de Araujo\*\*\**

\* Doutorando em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); professor do Centro Universitário do Cerrado (Unicerp/Patrocínio). clesio@unicerp.edu.br.

\*\* Doutoranda em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU); professora da Universidade Estadual de Goiás (UEG). michelleborges01@yahoo.com.br.

\*\*\* Doutoranda em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). priscilasantoseco@yahoo.com.br

## Resumo

Este artigo tem por objetivo destacar a natureza assimétrica do Sistema Financeiro Internacional. Parte primeiramente da recuperação dos aspectos centrais dos acordos monetários entre as principais nações do mundo. Delineia seus desdobramentos até a crise atual, destacando três períodos importantes: padrão-ouro, padrão dólar-ouro e pós-Bretton Woods. As questões tratadas são de natureza histórica e teórica, envolvendo, assim, ampla revisão bibliográfica de autores que exploram a temática das finanças internacionais. Conclui-se que há necessidade de um sistema financeiro mais simétrico, o que exigirá tempo para ser efetivado, uma vez que a crise representou uma derrota avassaladora dos defensores da desregulamentação do sistema.

**Palavras-chave:** Sistema Financeiro Internacional. Assimetria. Crise atual.

## Abstract

*This article has the objective of highlighting the asymmetric nature of the International Financial System. It deals primarily with the recovery of the central aspects of the monetary agreements among the main nations of the world. It delineates its unfolding as far as the current crisis, highlighting three important periods: gold standard, standard dollar-gold and Bretton Woods. The subjects under concern are of historical and theoretical nature, therefore involving wide bibliographical revision of authors that you/they explore the thematic of the international finances. One comes to the conclusion that there is the need of a financial system with larger symmetry and this will demand time to be carried out, once the crisis represented an overpowering defeat of the defenders of the deregulation of the system.*

**Keywords:** International Financial system. Asymmetry. Current crisis.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem a pretensão de analisar a evolução assimétrica do Sistema Financeiro Internacional. Para tanto, parte da sua evolução histórica, passa pelos acordos monetários entre as principais nações do mundo e seus desdobramentos até os conflitos e crise atual. O desenvolvimento do trabalho envolveu ampla revisão bibliográfica de caráter histórico/teórico, partindo de um conjunto de autores que exploram a temática das finanças internacionais.

A primeira seção retrata a formação do padrão-ouro e o peso da velha Inglaterra. Parte de uma recuperação histórica ao demonstrar a consolidação do padrão e o peso dos ingleses na conformação de um Sistema Financeiro Internacional (SFI) assimétrico, bem como a reação dos outros países e a crise desse sistema.

Enquanto a segunda seção retrata a formação do sistema padrão dólar-ouro e a importância dos Estados Unidos com a coparticipação dos ingleses na reconfiguração do SFI, até o fim do sistema padrão dólar-ouro e peso do dólar nas finanças internacionais. Ocorre também uma análise dos anos de 1980 e 1990 ao apontar algumas alternativas de nações frente à hegemonia americana no SFI, abalando a sua posição.

Por fim, na terceira seção, levantam-se alguns questionamentos embasados na seguinte pergunta: a hegemonia/assimetria do dólar persistirá? Ou seja, procura-se realizar um debate “complexo por seus desdobramentos” no calor da “atual” crise, sobre a hegemonia do dólar e a ampliação de outras moedas e nações no cenário do SFI (Euro e China).

Tudo isso, permite considerar que a turbulência financeira mundial iniciada em 2007 não é inédita e que a crise atual leva as principais potências econômicas a “debaterem” a necessidade de novos arranjos institucionais com o objetivo de assentar as turbulências da economia mundial no contexto de um sistema financeiro internacional assimétrico.

## A NATUREZA ASSIMÉTRICA DO PADRÃO-OURO

O padrão-ouro marca um período de acentuada estabilidade monetária entre 1870 e 1914. De acordo com Eichengreen (2000), o padrão-ouro foi um Sistema Financeiro Internacional de taxas de câmbio fixas, cujo surgimento e operação se deve necessariamente às condições históricas específicas de sua implantação e também às várias decisões autônomas dos governos nacionais.

Para se entender a evolução do Sistema Monetário Internacional (SMI) é necessário fazer um exame histórico das formas em que os arranjos monetários internacionais refletiram e influenciaram a distribuição de poder político-econômico entre os principais países capitalistas, em especial no período padrão-ouro e sua dissolução. Assim, torna-se fundamental utilizar a história financeira internacional para entender o papel da Inglaterra e a relação Estados Unidos X Europa Ocidental, uma vez que o Sistema Monetário Internacional representa o modo como os países se relacionam<sup>1</sup>.

Eichengreen (2000) destaca que a Revolução Industrial Inglesa e a emergência do país no século XIX – à condição de mais importante potência financeira e comercial do mundo – fizeram com que as práticas monetárias britânicas, baseadas no ouro, tornassem-se cada vez mais uma alternativa lógica e atraente à moeda baseada nos metais para os países que procuravam desenvolver comércio com as Ilhas Britânicas e delas obter empréstimos.

O padrão-ouro, que foi um sistema internacional de taxas de câmbio fixas, consistiu num mecanismo central que foi a fixação de valores monetários a uma mercadoria, por parte da maioria dos países – assim, fixando suas moedas em relação ao ouro.

<sup>1</sup> Vale ressaltar que o sistema mundial teve no crescimento do comércio de longa distância uma de suas origens, constituindo uma das bases dos primeiros centros dinâmicos do capitalismo. Entretanto, somente no século XIX, sob o padrão-ouro internacional, é que existiu um sistema monetário integrado de dimensão internacional. No entanto, o ouro satisfazia funções monetárias há muitos anos, sendo que nos países europeus mais desenvolvidos já compunha o principal meio para algumas transações de valores mais elevados.

Além disso, esses países permitiam o movimento livre do ouro através de suas fronteiras e faziam a troca de sua moeda em ouro ao preço estabelecido. Isso exigia mercados abertos e flexíveis, que articulassem os fluxos de capitais e mercadorias. Segundo Block (1980, p. 18), o mecanismo do padrão-ouro protegia o valor dos empréstimos estrangeiros porque as taxas de câmbio dos países principais eram mantidas relativamente constantes.

Conforme Eichengreen (2000), no início do século XIX somente a Grã-Bretanha havia adotado plenamente o padrão-ouro, pois os estatutos monetários de muitos países permitiam a cunhagem e a circulação conjunta de moedas de ouro e prata, praticando o que ficou conhecido como padrões bimetalicos ou bimetalismo, que mesmo sendo um padrão extremamente complexo para se operacionalizar, persistiu durante dois terços do século XIX, pelas externalidades em rede que ele gerava. As mesmas externalidades que a partir de 1870 empurraram os países para o ouro, numa espécie de reação em cadeia provocada pela segunda fase da Revolução Industrial e pela ascensão da Grã-Bretanha e da Alemanha como as duas principais potências econômicas mundiais, fontes de capitais e, na visão das autoridades monetárias da época, exemplos a serem compartilhados por seus vizinhos e parceiros comerciais e financeiros.

O padrão-ouro foi seguido por Dinamarca, Holanda, Noruega, Suécia entre outros, atingindo inclusive a América Latina, cujos interesses ligados à mineração da prata eram muito fortes. Seguiram o rastro do padrão-ouro a Argentina, o México, Peru e Uruguai<sup>2</sup>. No início do século XX já se havia estabelecido um sistema internacional puramente baseado no ouro que, no entanto, era seguido apenas

pela Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos. Em outros países a adoção do padrão-ouro se dava no sentido de que, sempre que solicitados, seus governos se prontificavam a converter o dinheiro em circulação em ouro a um preço fixo.

Aqui é importante compreender algumas questões sobre o funcionamento do padrão-ouro. Primeiramente,

a pioneira e mais influente exposição teórica do padrão-ouro foi o “modelo de fluxo de moedas metálicas de David Hume”, datado de 1752, ao apontar que com o movimento do dinheiro em sentidos opostos entre os países, os preços relativos se ajustariam, equilibrando novamente o Balanço de Pagamentos. Em geral, o instrumento utilizado pelos bancos centrais para esta finalidade era a taxa de redesconto, ou seja, a taxa à qual o Banco Central se dispõe a conceder empréstimos através de operações de redesconto (aquisição de letras ou notas promissórias a um valor ligeiramente abaixo do nominal). Através da manipulação de sua taxa de redesconto, o Banco Central poderia interferir no volume de crédito doméstico, já que, por exemplo, com a taxa mais elevada, os descontos tornavam-se mais dispendiosos, resultando em um número menor de intermediários financeiros dispostos a descontar títulos e obter dinheiro do Banco Central (EICHENGREEN, 2000).

É importante compreender que o padrão-ouro como sistema foi uma instituição socialmente construída e que caracterizou um momento histórico em que a sociedade dificilmente encontraria meios viáveis de exercer oposição às políticas dos bancos centrais de atribuir prioridade à manutenção da estabilidade da moeda, mesmo que o resultado fosse contração da atividade econômica e aumento do desemprego, uma vez que havia um relativo grau de independência entre as políticas governamentais e as decisões tomadas pelas autoridades monetárias. Uma vez que o padrão-ouro foi socialmente construído, era esperado que as autoridades tomassem todas as medidas necessárias para defender a con-

**O padrão-ouro como sistema foi uma instituição socialmente construída e que caracterizou um momento histórico**

<sup>2</sup> O fato de Eichengreen (2000) não colocar o Brasil neste rol torna evidente o que Celso Furtado chamou de “impossibilidade de adaptação às regras do Padrão Ouro” nos moldes da economia cafeeira no Brasil



versibilidade, atraindo capitais externos inclusive para países de moedas fracas, contribuindo para o financiamento dos déficits nos Balanços de Pagamentos mesmo quando os bancos centrais desrespeitassem, no curto prazo, as “regras do jogo”, pois no longo prazo todos estavam certos de que elas seriam plenamente respeitadas<sup>3</sup>.

Destarte, a estabilidade do sistema nos países da Europa ocidental entre 1870 e 1913 só foi possível graças ao papel exercido pela Grã-Bretanha como pilar financeiro do sistema e também em função da abertura dos mercados e do crescimento do comércio, que atuando em conjunto garantiam o funcionamento do mecanismo de ajuste característico do padrão-ouro. Contribuiu também para o relativo “sucesso” do padrão-ouro em sua primeira fase o isolamento político desfrutado pelas autoridades monetárias, as quais podiam se comprometer com a manutenção da conversibilidade em ouro, obtendo a credibilidade do mercado e também a paz que predominou na Europa neste período, facilitando a cooperação internacional que deu sustentação ao sistema quando sua existência foi ameaçada.

Entretanto, os graves problemas decorrentes da eclosão da Primeira Guerra Mundial minaram por completo a relativa estabilidade do padrão-ouro. E a libra esterlina, que antes fora fundamental para o sistema, já não desfrutava da mesma posição privilegiada ao final da guerra. Além disso, o mundo já observava a ascensão política e econômica dos Estados Unidos, o que indicava a

emergência de uma nova nação hegemônica e da manutenção da assimetria do Sistema Financeiro Internacional.

**Os graves problemas decorrentes da eclosão da Primeira Guerra Mundial minaram por completo a relativa estabilidade do padrão-ouro**

Block (1980) argumenta que a desordem dos anos 1920 e 1930 derivava do esforço de restauração do padrão-ouro depois da Primeira Guerra Mundial. O esforço foi fracassado porque se acreditava na época, que a restauração das regras do padrão-ouro iria automaticamente refletir na estabilidade vivida no período (1875 e 1914), porém a estabilidade relativa da época anterior era baseada em uma realidade política e econômica particular: a dominante posição da Grã-Bretanha e o papel que este país desempenhou na organização da ordem monetária internacional, influenciando as finanças mundiais. Após a Guerra, a frágil posição internacional do país o impediu de exercer uma efetiva liderança monetária internacional.

A Grã-Bretanha utilizou sua diplomacia e seu poderio militar para criar uma economia mundial que concedia a máxima liberdade no comércio e nos investimentos. Conforme Block (1980), o uso da libra esterlina como principal moeda internacional e o papel central dos banqueiros britânicos eram uma indicação do êxito obtido pelo país na conversão do mundo em sua área comercial. Quando a Inglaterra possuía um déficit na sua balança de pagamentos o Banco da Inglaterra elevava a taxa bancária, elevando as taxas de juros de seu país, o que resultava na atração de capitais em seu país e freava a saída de capital novo. Contudo essa atitude freava o ritmo da atividade que se traduzia em maior desemprego. Assim, os custos enormes da Primeira Guerra Mundial reduziram a superioridade econômica da Inglaterra, minando as condições específicas que haviam sustentado o padrão-ouro do século XIX.

Eichengreen (2000) destaca ainda que com a perda da flexibilidade nos mercados de trabalho, em razão do aumento da sindicalização, e, também,

<sup>3</sup> Eichengreen (2000) argumenta que os resultados do padrão-ouro nos países periféricos não foram satisfatórios, devido principalmente à ausência de cooperação para com regiões tão distantes, pois os principais bancos centrais europeus como o Banco da Inglaterra, o Bundesbank (Alemanha) e o Banco da França entendiam que os problemas na periferia não colocavam em risco a estabilidade do sistema. Além disso, “na América Latina, por exemplo, não havia bancos centrais com os quais os países pudessem articular uma prática cooperativa e também os próprios sistemas bancários eram frágeis e vulneráveis a dificuldades no Balanço de Pagamentos” (EICHENGREEN, 2000, p. 67).

no de *commodities*, em função das intervenções dos governos destinadas a manter a competitividade de suas pautas de exportações, o padrão-ouro restaurado não conseguia absorver impactos com facilidade, sendo que o aumento das pressões sociais por crescimento e emprego tornava nula a credibilidade do novo regime. Assim, passou a existir uma contestação à política das autoridades monetárias, que atribuíram prioridade exclusiva à conversibilidade. O próprio capital financeiro, que antes atuava como fator estabilizador, agora fugia em massa, gerando fortes crises econômicas e políticas, culminando em 1929 na Grande Depressão e no colapso definitivo do próprio padrão-ouro. Com isso, o Sistema Financeiro Internacional mergulhou num período de instabilidade, marcado pelas décadas de 1920 e 1930, recuperadas com o padrão dólar-ouro na década de 1940.

Block (1980) apresenta três lições do período entre guerras importantes para a configuração de uma nova ordem institucional: a) a incapacidade ou falta de vontade da potência americana em assumir as responsabilidades desempenhadas anteriormente pela Inglaterra; b) a dificuldade de um país isoladamente desempenhar o papel anteriormente da nação inglesa na nova conjuntura; e c) os erros cometidos pela política econômica. Estas lições estiveram presentes na construção da nova ordem, que acentuou a emergência dos Estados Unidos no papel de recuperação da economia mundial.

## **FORMAÇÃO E DECLÍNIO DO SISTEMA PADRÃO DÓLAR-OURO E O PESO DOS ESTADOS UNIDOS**

Em primeiro de julho de 1944, as nações aliadas, perseguidas por três décadas de depressão, ruína financeira e guerras mundiais, reuniram-se em

### **A Segunda Guerra Mundial deixa explícita a supremacia econômico-financeira dos Estados Unidos no mundo capitalista**

Bretton Woods para fazer o esboço de um plano criando uma ordem econômica no pós-Guerra. Os Estados Unidos e a Grã-Bretanha viam como urgente a necessidade de construir uma economia viável para o pós-Guerra. Conforme Rezende e Garlipp (2006), é na esteira dessas lições do período entre guerras que se buscam alcançar na Conferência de Bretton

Woods um padrão monetário estável e um ordenamento das relações internacionais via instituições reguladoras como o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT), atual Organização Mundial do Comércio (OMC), para controlar o mercado de bens; o Fundo Monetário Internacional (FMI), para resolver os desequilíbrios dos balanços de pagamentos; e o Banco Internacional de Reconstrução e Fomento (BIRD), mais tarde Banco Mundial, voltado para financiar infraestrutura e superação do subdesenvolvimento.

Porém, conforme Garlipp (2001), um questionamento era feito: sobre quais condições seria ocupado o “vazio hegemônico” decorrente do declínio do império britânico, tido como responsável por duas guerras mundiais e pela Grande Depressão dos anos 1930? Esta é a questão de fundo que informa a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em Bretton Woods. Ao mesmo tempo, a Segunda Guerra Mundial deixa explícita a supremacia econômico-financeira dos Estados Unidos no mundo capitalista, conferindo-lhe, portanto, o *status* de potência hegemônica para estabelecer a ordem internacional do segundo pós-Guerra.

Conforme Garlipp (2001), a agenda da conferência de Bretton Woods contava com a busca de mecanismos capazes de garantir o predomínio do livre comércio, o financiamento externo de países com problemas de curto prazo (queda no volume e/ou preço das exportações, déficits orçamentários, instabilidade monetária), bem como um conjunto de políticas destinadas à reconstrução e desenvolvimento das economias do pós-Guerra.

O autor sumariza em cinco pontos basilares os princípios e regras de natureza econômica tratados em Bretton Woods.

O primeiro ponto levantado em Bretton Woods foi o estabelecimento de um sistema de padrão ouro-divisas – segundo o qual, cada nação poderia manter suas reservas em ouro e também em uma moeda reserva, livremente conversível em ouro. O Tesouro americano, interessado em soerguer a credibilidade do dólar, prometeu trocar saldos em dólares de estrangeiros por ouro, ao preço de 1934, que era de 35 dólares por onça. Assim, ouro e dólar eram considerados equivalentes.

O segundo ponto basilar foi a elevação do dólar como principal moeda-reserva. As discussões sobre a estruturação da nova economia internacional eram compostas por algumas ideias básicas: os Estados Unidos assumiriam o papel de potência hegemônica, já que após a Segunda Guerra sua economia emergiu estruturada e preparada para expandir-se; além disso, o país havia se tornado o grande credor do mundo. Portanto, a missão de Bretton Woods era, em grande parte, a de criar um ambiente internacional propício à emergência dos Estados Unidos no papel de motor da recuperação mundial.

O terceiro ponto é a adoção de taxas de câmbio fixas ajustáveis, já que em Bretton Woods o câmbio fixo tornou-se ajustável, sendo que cada país-membro deveria declarar a paridade de suas moedas em dólares ou em ouro e comprometer-se a mantê-la dentro de limites máximos de 1%, para mais ou para menos.

O quarto ponto basilar discutido na conferência foi a necessidade de eliminar brechas que permitissem o ressurgimento de guerras monetárias. Os países somente poderiam mudar o valor de suas moedas se obtivessem aprovação do FMI.

Por fim, temos a criação do FMI. O Fundo foi criado com o objetivo de monitorar as políticas econômicas nacionais e oferecer financiamento para equilibrar o balanço de pagamentos de países em situações de risco. A monitoração do FMI revelou-se um “leão

desdentado”; além disso, os recursos totais do Fundo tornaram-se rapidamente muito pequenos.

Mesmo com suas contradições, o sistema monetário de Bretton Woods funcionou razoavelmente bem até o final da década de 1950. No entanto, enquanto economistas, de uma forma geral, celebravam o fim da escassez de dólares, o professor Robert Triffin, de Yale, previu a aproximação de problemas. Conforme Block (1980), Triffin argumentava na época que o Sistema de Bretton Woods era congenitamente fraco. Além disso, o mecanismo responsável pelo seu sucesso, os déficits crônicos no balanço de pagamentos dos Estados Unidos, trazia a semente da destruição do sistema. Assim, o cerne do que se tornou conhecido como o “Dilema de Triffin” era que os déficits americanos não poderiam servir por tanto tempo como fonte de moeda internacional – enquanto os Estados Unidos mantivessem a ligação entre dólar e ouro. Se a ampliação de dólares no mundo acabasse, a antiga escassez de dólares retornaria e estrangularia o comércio mundial.

Conforme Moffit (1984), em outra ponta, o fluxo estável de dólares dos Estados Unidos para o exterior criaria um excesso de dólares no exterior, instigando governos a demandarem ouro com esses dólares. Com isso, o estoque de ouro do Tesouro norte-americano diminuiria, minando a confiança na capacidade dos Estados Unidos de honrar o lastro de dólar em ouro, levando, portanto, a uma crise monetária internacional.

De tal modo, a partir das regulamentações estabelecidas em Bretton Woods, os Estados Unidos passam a ter privilégios econômicos e políticos, mantendo e ampliando a assimetria do Sistema Financeiro Internacional. E é justamente a partir da potência hegemônica e de seu papel fundamental na geração de liquidez internacional que começam a se processar as inovações financeiras que vêm comprometer a estabilidade financeira e, assim, advertir as contradições e assimetrias intrínsecas àquela institucionalidade egressa a partir de Bretton Woods (REZENDE, 2005).

O ponto principal do estrangulamento estava nos crescentes déficits americanos. Tavares (1992) destaca que os Estados Unidos perderam o controle sobre o balanço de pagamentos dado o seu declínio. Em meados da década de 1960, a Europa e o Japão reapareceram como respeitáveis competidores econômicos e disputaram a supremacia industrial americana. Por outro lado, a Guerra do Vietnã, um dos fatos mais nocivos à economia dos Estados Unidos no pós-Guerra, adicionou bilhões ao déficit americano.

Além disso, Garlipp (2001) destaca que os mecanismos de ajuste, nesta fase de hegemonia dos Estados Unidos, adquirem um caráter diferenciado em relação àqueles que vigoraram durante a hegemonia britânica. Agora, sob a hegemonia norte-americana, com a nova organização da produção mundial e a autonomia dos sistemas monetário-creditícios, inexistente processo de ajuste de créditos das estruturas financeiras norte-americanas que pudesse assegurar que a situação de seu balanço de pagamentos continuasse sendo compatível com o desenvolvimento da liquidez internacional. Por outro lado, não há sincronia das conjunturas, e os ajustes em outros países passam a depender de suas políticas econômicas.

Pode-se dizer que a assimetria no tratamento dos países superavitários e deficitários ratifica a desigualdade imposta ao padrão monetário internacional e aos seus mecanismos organizativos internos” (GARLIPP, 2001, p. 110).

Diante de tal problemática, já nos anos 1960, os Estados Unidos passam a adotar medidas de controle de saída de capitais, impondo a proibição aos bancos de concederem crédito a não residentes. Tal medida atinge diretamente as filiais das empresas multinacionais americanas, tidas como não residentes. Como resposta, os bancos americanos intensificam seu movimento de internacionalização, estendendo sua cobertura de serviços aos países estrangeiros onde tais empresas atuavam (REZEN-

DE, 2005). A conjugação destes elementos leva a uma contínua oferta de dólar fora dos Estados Unidos e configura o crescimento de um mercado de dólares fora da praça (*off-shore*) dos EUA, evoluindo para a formação de um mercado financeiro internacional – o euromercado.

O euromercado, de acordo com Rezende (2005), é um mercado supranacional, não subordinado a controles de autoridades monetárias nacionais – a partir de então, a estabilidade da ordem econômica internacional vigente começa a ser questionada. Isto,

[...] na medida em que o euromercado se diversifica na oferta de moedas durante os anos 1960, torna-se um veículo apropriado à especulação com moedas, contribuindo sobremodo para a derrocada de Bretton Woods.

Segundo Garlipp (2001), demais restrições regulatórias, como controle de capital ou fixação de teto máximo para taxas dos depósitos em bancos domésticos, podem ser burladas através de transações bancárias de reenvio no euromercado desregulado. O *laissez-faire* que permeia o euromercado faz parecer o melhor dos mundos, possibilitando infinitas oportunidades para operar em escala mundial.

No início da década de 1970, o Dilema de Triffin não tinha sido eliminado. A evasão de ouro das reservas americanas do final da década de 1960 é bastante considerável, pois a cooperação internacional (entre governos e bancos centrais) chega ao fim, ou seja, os detentores de reservas em dólares optam pela sua conversão em ouro. Os EUA, como resposta a esta atitude das outras economias, determinam, unilateralmente, suspender a conversibilidade do dólar em ouro em 1971.

Já o ano de 1973 marcou um ponto de inflexão significativo na evolução do euromercado a partir da elevação dos preços dos petróleo. O expressivo volume de recursos originários dos superávits dos países da OPEP, que inundou o euromercado

**O *laissez-faire* que permeia o euromercado faz parecer o melhor dos mundos, possibilitando infinitas oportunidades para operar em escala mundial**

em busca de valorização, gerou um clima de expectativas e de incertezas quanto ao futuro desse mercado. Este clima de instabilidade foi gerado em relação à capacidade desse mercado de reciclar esse montante expressivo de recursos e a falta de mecanismos de regulação e controle. Inicialmente, este desafio de reciclagem foi resolvido pelo financiamento dos déficits dos países em desenvolvimento.

A partir de 1979, com o segundo choque do petróleo e a brusca elevação das taxas de juros internacionais, agravou-se a situação dos países devedores do terceiro mundo, pois se ampliaram suas necessidades de recursos externos para financiar os desequilíbrios de seus Balanços de Pagamentos. A elevação brusca da taxa de juros pelos EUA foi o último golpe às condições de estabilidade que ainda existiam. Assim, tem-se o final da ordem monetária e financeira instituída a partir de Bretton Woods.

De uma desvalorização lenta e quase continua do dólar a partir de 1973, que levou a valorização das moedas (marco e iene), tornando-as referências internacionais, em 1978 houve uma forte ruptura neste processo com grande intervenção de Volcker no mercado monetário, elevação da taxa de juros em 8%; logo após, mais um choque nas taxas de juros provocando grandes turbulências em todo o mundo, mostrando o peso do dólar. Neste contexto, Tavares (1992) ressalta que nem os indicadores de mercado nem a política econômica apontavam para uma reestruturação da economia americana na década de 1970. Prevalencia uma mistura de políticas monetária e fiscal frouxas, junto com desvalorização. Ao invés de fechar a brecha comercial, deu lugar à fuga de capitais e pressão inflacionária, não contribuindo em nada para deter o declínio industrial do país. Lembra ainda que os EUA nunca tiveram uma política industrial explícita, salvo no complexo militar.

No caso do Japão, ocorreu exatamente o contrário; ao ser forçado a valorizar o iene e ao sofrer o primeiro choque de petróleo, e dada sua extrema

vulnerabilidade externa em matérias-primas estratégicas, este país realizou um ajuste drástico, tanto macroeconômico como em termos de eficiência industrial (microeconômico), buscando medidas para ampliar as exportações, economizar petróleo e matérias-primas, minimizando as importações. Em termos industriais, além de atuar nos setores em crise, como o da siderurgia, naval e petroquímicas, dedicou-se à implementação de uma estratégia de transformação tecnológica e à difusão acelerada das novas técnicas de informação e controle no interior de todo o aparelho produtivo. Tudo isso, não seguindo as orientações do livre mercado; pelo contrário, com forte intervenção estatal.

Os demais países da OCDE responderam à perda da capacidade de regulação monetária e financeira da economia americana na década de 1970 através de ajustes recessivos, seguidos de ciclos curtos de recuperação. A diplomacia forte do dólar foi uma decisão unilateral dos EUA que, com sua política de juros altos, promoveram uma valorização de 50% entre 1980 e 1985, destinados não somente a fechar o balanço de pagamentos, mas também a reverter a decadência da moeda americana no cenário mundial.

Os “tigres asiáticos” flutuaram entre o dólar e o iene, segundo a sua inserção no comércio internacional e o grau de endividamento com os bancos americanos ou japoneses. As maxidesvalorizações, acompanhadas de aceleração inflacionária, foram a regra nos países periféricos. No caso da América Latina, o resultado da ação americana foi a ampliação da crise da dívida externa e das políticas de ajustes dos Balanços de Pagamentos, com exportação líquidas de capitais e o comprometimento de sua reestruturação industrial. As políticas de ajuste macroeconômico do início da década de 1980 deram origem a um movimento de caráter recessivo global, que piorou a situação das finanças públicas, com déficits endógenos provocados pela queda da arrecadação e a elevação da dívida pública.

De acordo com Garllip (2001), com a crise do padrão-dólar o sistema financeiro internacional

passou por fortes transformações. As taxas de câmbio fixas cedem lugar a taxas flutuantes, a economia mundial se submete a um acentuado grau de instabilidade e atravessa várias tentativas de coordenação macroeconômica; ao longo de quase três décadas (posterior à crise do padrão-dólar), a gestão monetária internacional oscilou entre esforços unilaterais de estabilização da taxa de câmbio e tentativas de cooperação *ad hoc*. Assim, desde a ruptura de Bretton Woods a economia mundial passou por um período marcado pela ausência de normas e regras concertadas. Na realidade, como visto anteriormente, esses esforços unilaterais representavam as respostas dos países face ao desmantelamento do arranjo monetário financeiro internacional instituído pós-Segunda Guerra Mundial.

Um primeiro esforço realizado em 1971, na busca de estabilização da taxa de câmbio, foi o Acordo Smithsonian. Este acordo tinha como um de seus objetivos permitir que o câmbio variasse, frente ao dólar, em até 9% – para os membros da Comissão Econômica Europeia essa variabilidade era bastante alarmante, assim procuraram limitar a flutuação de suas taxas bilaterais em 4,5%. Este foi o acordo conhecido como “Serpente”.

Os estudos feitos sobre a Serpente mostram que ela logo enfrentou graves dificuldades em consequência da queda do dólar pós-1973 e do choque do petróleo. De forma geral, a Serpente não garantiu uma estabilidade cambial em nível regional, já que as estabilidades das taxas intraeuropeias foram limitadas e os esforços frustrados, sendo que vários foram obrigados a abandonar a Serpente, interrompendo a tendência de crescimento do comércio intraeuropeu, o que esfriou o entusiasmo de integração dos países. Ademais, não existia uma harmonização das políticas monetárias e fiscais de forma a manter as taxas de câmbio dentro da Serpente. Outra questão importante era a precária autoridade do Fundo Monetário de Cooperação Europeu – os bancos centrais nacionais não estavam dispostos a delegarem

suas prerrogativas (vantagens), assim, a Comissão fez apenas coordenações de intervenções no mercado de câmbio.

Dada essa fraqueza institucional do Fundo, em 1979 foi criado o Sistema Monetário Europeu (SME) com o objetivo de responsabilizar as autoridades encarregadas de implementarem as políticas monetárias nacionais. Com o SME foi autorizado aos governos sacarem linhas de financiamento de curto prazo e pareceu obrigar os países de moeda forte a ajudarem os países de moeda fraca; porém, na prática, nada funcionou. Permitiu-se a ação de controles de capital como uma forma de preservar a limitada autonomia das autoridades monetárias nacionais e um grau de manobra para conduzir o realinhamento das taxas de câmbio dentro da banda de 2,25%<sup>4</sup> (EICHEN-GREEN, 2000).

Neste período, a França passa a propor um Banco Central Europeu (BCE) em que as políticas fossem adotadas após ouvir todos os estados membros. O governo alemão foi simpático à proposta da França, mas estava disposto para que houvesse uma maior e mais profunda integração política, de forma que o país pudesse conquistar um papel na política externa. A comissão Delors reuniu-se entre 1988 e 1989, e assim como o Relatório de Werner defendia a adoção da União Monetária dentro de uma década. Propôs a eliminação dos controles de capital logo no início da implementação do acordo (ao contrário do Relatório de Werner, que propunha a eliminação apenas no final), propunha tetos para os déficits orçamentários e excluía a possibilidade dos governos de acesso a créditos e recomenda a completa centralização da política monetária e criação de BCE.

Em junho de 1989 o relatório de Delors foi aceito. As conferências foram concluídas no tratado de Maastricht, em 1991, assumindo a tarefa de implementação da União Monetária Europeia

<sup>4</sup> As taxas foram modificadas em vários momentos, o que provocou um relaxamento dos controles de capital (que tornou mais difícil promover realinhamentos controlados).

(UME) e da união política.<sup>5</sup> Vale ressaltar que a Alemanha somente entrou no acordo após se garantir de que apenas países com um histórico de estabilidade monetária entrariam na união. Assim, existiram vários critérios de históricos de inflação, reduções de dívidas e déficits públicos, além de taxas de juros. Em dezembro de 1991, quando as negociações do tratado estavam concluídas, parecia que a maioria dessas condições estava ao alcance dos países membros. No entanto, já na década de 1990, o SME entra em crise, resultando na saída de alguns países. Em 1993, ocorre um alargamento das bandas de 2,25% para 15% – maior liberdade de flutuação das moedas. Einchengreen (2000) destaca que os países estavam bastante expostos aos ataques especulativos, o que desestabilizava suas economias no objetivo de combatê-las.

Mesmo com as crises cambiais da década de 1990, que repercutiram sobre os sistemas monetários internacionais, foi levado a cabo a implementação do euro. A sua criação teve dois efeitos principais na cena monetária internacional: um efeito de tamanho e um efeito da balança de pagamento. Estes efeitos, combinados, podem, conforme Allegret e Sandreto (2002), ameaçar minar a supremacia do dólar. No entanto, afirmam os autores, é improvável que o euro se transforme ou altere o papel (ou o *status*) do dólar no curto prazo. Certamente, tomando em consideração o fato que a “história importa” e que os fatores institucionais exercem uma influência decisiva, a internacionalização de uma moeda doméstica é um processo muito lento.

Assim, para Allegret e Sandreto (2002), o desenvolvimento do euro como uma moeda chave igual ao dólar em um sistema bipolar contínuo pode conduzir a um retorno à maior estabilidade

**Esta crise de coesão é crise da capacidade de regulação da nação hegemônica sobre a economia internacional**

da troca, fazendo o sistema monetário evoluir para uma estrutura bipolar simétrica coordenada (coliderança). Isto contribuiria, assim, com a pacificação de relações monetárias internacionais e com a estabilização das taxas de câmbio. Consequentemente, os autores acreditam que, no longo prazo, o euro contribuiria para condições políticas de uma reforma verdadeira do Sistema Monetário Internacional – isto poderia conduzir a um retorno “ao espírito das leis” de Bretton Woods, promovendo uma ordem cooperativa centrada sobre o dólar, o euro e, eventualmente, outras moedas.

**O RESSURGIMENTO DA FÊNIX?**

A crise financeira atual trouxe consigo velhos questionamentos pertencentes à década de 1970. Essas indagações circunscrevem-se à hegemonia do dólar e à reconfiguração dos espaços de poder entre as economias. Será que está crise desferiu o golpe fatal sobre a hegemonia norte-americana? Será que se observa outra economia capaz de construir/ coordenar um “novo princípio” para o SFI?

Segundo Aglietta (1986), a importância teórica da noção de hegemonia decorre de que ela é tomada como “princípio coesivo”, isto é, como o principal fator de coesão das relações internacionais; portanto, o declínio da hegemonia de uma nação manifesta-se como crise de coesão nas relações econômicas internacionais. Mais especificamente, esta crise de coesão é crise da capacidade de regulação da nação hegemônica sobre a economia internacional, crise da capacidade de resolução dos desequilíbrios recorrentes e do acúmulo de tensões que resulta da incompatibilidade dos modos nacionais de regulação.

Desde o início da década de 1990, o comportamento econômico, cultural e diplomático dos Estados Unidos frente ao mundo tem sido de um país que não apenas acredita, mas se comporta por uma visão unipolar

<sup>5</sup> Por volta de 1993, todos os 12 países então pertencentes à União Europeia haviam ratificado o Tratado. Ao se associarem à União Europeia em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia aceitaram as disposições do Tratado.



do mundo. A nova ordem mundial, posterior a 1991, o “século americano” anunciado por George Bush, mas conduzido por Bill Clinton, foi extremamente benéfica para o poder e a economia dos Estados Unidos (FIO-RI, 1997). A postura norte-americana tem sido pela defesa de seus interesses nacionais e pela proteção e promoção explícita de todos os segmentos de sua economia produtiva e financeira. Por isso a ordem política e econômica emergente tem pouco ou nada a ver com o conceito de hegemonia e parece muito mais próxima da ideia de um *imperial system*.

Desde meados da década de 1990, o que mais se destaca é a crescente assimetria econômica e polarização do sistema. Enquanto Estados Unidos e China crescem junto com uma pequena parte da Ásia, as economias japonesa e europeia ficam praticamente estagnadas. E, no que se refere às economias emergentes, a profusão das inovações financeiras, bem como o esvaziamento das condições de expansão do mercado na direção dos capitais produtivos, juntamente com a asfixia das políticas nacionais tornaram a década de 1990 uma década negativa e prejudicial para os países emergentes.

A discussão sobre a supremacia do império americano em um contexto de globalização traz consigo um importante debate, o do “fim dos estados nacionais”. Aqui, é importante perceber que o questionamento sobre a “morte” dos estados nacionais vem sendo feito no momento em que a competição por capitais internacionais se acirra e quando se multiplicam o número dos novos estados independentes. A unificação europeia, certamente, é o fenômeno contemporâneo que mais instiga o imaginário com relação ao fim dos estados nacionais. Mas independentemente do futuro da UME, pode-se afirmar que europeus estão buscando a construção de um estado capaz de participar da competição interestatal que se anuncia para o século XXI. Uma competição que será mais pesada e complexa quanto mais os estados estiverem envolvidos com o processo de globalização.

Não há nada no projeto de unificação europeia que comprove a tese do fim dos estados. Pelo con-

trário, trata-se da tentativa histórica mais ambiciosa e voluntarista de criação de um “superestado” nacional. O que objetiva-se destacar é que a globalização não está eliminando os estados, apenas está redefinindo suas hierarquias e seus espaços e graus de autoridade no exercício de suas hierarquias. Estados territoriais e capitalismo nascem juntos e, desde então, nasce uma relação que viria a ser extremamente ‘tormentosa’, mas indispensável e frutífera tanto para os donos do dinheiro quanto para os donos do poder político. É como se a riqueza e o poder fundassem a um só tempo, os seus poderes e necessidades de expansão.

A “evolução para o capital financeiro” eleva a importância da magnitude do espaço econômico. Mas o poder político é decisivo na luta competitiva de caráter econômico, e para o capital financeiro a posição do poder estatal é vital para o lucro. Na atual fase de expansão e hegemonia do capital financeiro, o que se altera não é o papel do poder político, são suas formas de atuação e de proteção dos espaços econômicos garantidos para os seus capitais (FIORI, 1997).

Como afirma Fiori (1997), os estados, mais do que nunca, se aliam às finanças sustentando a multiplicação do capital fictício “pelo truque da vara de condão” das dívidas públicas. Com a diferença de que hoje, avançado o processo de internacionalização e desregulamentação das finanças, surgiu uma espécie de dívida pública mundial que é capitaneada por quatro ou cinco bancos centrais relevantes. Além disso, desfeita as fronteiras entre moeda, finanças e capital, as políticas monetárias se transformaram em alavancas simultâneas da competição entre os estados e o jogo especulativo e de acumulação da “riqueza abstrata”.

Contudo, esse jogo especulativo não se sustenta infinitamente, como previa Minsky<sup>6</sup> em suas análises

<sup>6</sup> De acordo com análises de Minsk (1994:2), as economias capitalistas estão sob a influência de períodos de estabilidade e períodos de comportamento turbulento. “Com o passar do tempo, a busca de interesses próprios pelas diversas unidades de uma economia capitalista leva à aceleração da expansão bem como à emergência da especulação e de uma baixa inflação que, também, com o passar do tempo, conduzem a um outro regime de expansões incoerentes e contrações”.

sistêmicas. Vale notar que o capitalismo dirigido pelas finanças tende a gerar crises financeiras, todavia a crise atual é diferente, já que foi originada do centro do capitalismo e apontou grandes falhas estruturais na arquitetura institucional de contratos, fundos e mercados que compunham o sistema financeiro novo e desregulado. Conforme Guttman (2008), temos um “capitalismo patrimonial”, ou seja, um “regime de crescimento dirigido pelas finanças”, ou melhor, um “regime de acumulação dominado pelas finanças”.

Ocampo (2009) faz algumas advertências sobre as causas da crise e sobre as intervenções governamentais. Segundo o autor, convém ressaltar que um dos principais problemas da crise é a falta de coordenação das autoridades internacionais, com exceção das últimas medidas aplicadas pelos bancos centrais a fim de providenciar liquidez ao mercado. Uma das evidências dessa falta de coordenação é o não consenso<sup>7</sup> europeu sobre a necessidade de se aplicar uma política fiscal mais expansiva. Muito se tem discutido se as políticas fiscais devem ou não ser expansionistas, para garantir um efeito positivo sobre a demanda agregada, ou se seria necessário incluir medidas tributárias cujos efeitos na demanda agregada são mais incertos.

Belluzzo (2009) chama atenção para essa falta de coordenação. Diante das assimetrias estruturais da economia global, a almejada correção de desequilíbrios mediante o realinhamento entre as moedas é problemática. A dita correção passa necessariamente por uma redistribuição de déficits e superávits entre as regiões envolvidas. Isto exigiria não só a forte reativação das fontes de crescimento

domésticas na Europa e no Japão, como também a moderação das estratégias mercantilistas nos emergentes asiáticos. Mas, como Keynes (1982) havia previsto em seus escritos preparatórios da reunião de Bretton Woods, tal coordenação de políticas supõe um verdadeiro Sistema Monetário Internacional ou um sistema monetário verdadeiramente internacional.

**A crise atual leva as principais potências econômicas a discutirem a necessidade de novos arranjos institucionais com o objetivo de assentar as turbulências da economia mundial**

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A turbulência financeira mundial iniciada em 2007 não é inédita. Como visto ao longo deste trabalho, o motim vivido pela economia mundial nas primeiras décadas do século XX levou as principais nações a definirem uma nova arquitetura financeira mundial, representada pelo acordo de Bretton Woods. De forma análoga, a crise atual leva as principais potências econômicas a discutirem a necessidade de novos arranjos institucionais com o objetivo de assentar as turbulências da economia mundial. Dentre as questões levantadas, podemos destacar o questionamento da hegemonia do dólar. Renato Baumann (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009), por exemplo, aponta – o que já era defendido por Keynes – a necessidade de uma moeda mundial. Outros economistas defendem a existência de uma cesta de moedas como padrão internacional. Porém, sabe-se que a arquitetura política e econômica do Sistema Financeiro Mundial dificulta essas mudanças.

No entanto, como visto, na última década, uma importante parte das operações financeiras mundiais têm sido efetuadas em euro. Além disso, o iene, a libra e o franco são moedas que também possuem espaços nas transações financeiras e, se somadas, representam um significativo montante. Neste sentido, apesar da confiança e fortaleza do dólar, a sua influência tende a ser diferente de períodos anteriores.

<sup>7</sup> Os economistas tampouco concordam hoje sobre a melhor maneira de resolver a crise. Eles principalmente superestimam o poder da política monetária para restaurar a prosperidade. Hoje, alguns negam o poder da política fiscal para fazer o mesmo. Outros defendem com apaixonada intensidade. Entre os apaixonados estão DeLong e Krugman (THE ECONOMIST..., 2009).

A crise atual deixou clara a fragilidade econômica de grandes economias. Por outro lado, os chamados países em desenvolvimento mostraram-se mais fortes às turbulências do que em anos anteriores e aparecem com mais peso nas discussões para uma coordenação financeira mundial – diferente das discussões de Bretton Woods, que foram feitas, sobretudo, entre as grandes potências, Estados Unidos e Inglaterra.

Mas existiria a possibilidade de uma evolução mais simétrica do Sistema Financeiro Internacional? A história mostra que os acordos de estabilização da economia mundial resultaram na conformação de um Sistema Financeiro Internacional cada vez mais assimétrico. Entende-se que a assimetria do sistema financeiro é intrínseca. No entanto, essa assimetria pode ser menor, resultado de um maior equilíbrio na correlação de forças na geopolítica mundial, o que possibilitaria uma maior autonomia das políticas nacionais e, conseqüentemente, maiores possibilidades de crescimento.

Porém, estamos em um momento em que se discute não só a reorientação das políticas públicas, mas também a necessidade de uma maior fiscalização dos capitais, ou melhor, de um maior controle dos capitais financeiros que vêm conduzindo as economias nacionais. No entanto, mesmo que essa regulamentação ocorra, ela não será estabelecida no curto prazo. É necessário reconhecer o desafio proposto, pois, para que ocorram essas mudanças, será necessário retirar o papel dado ao grande capital, no que diz respeito à sua valorização fictícia e a condução das políticas conforme suas necessidades.

Assim, a necessidade de um sistema financeiro com maior simetria é reconhecida, mas sua implementação, seguramente, será precedida por desacordos substanciais e exigirá tempo para ser efetivada. Mas algo ficou explícito: esta crise representa uma derrota avassaladora dos defensores da desregulamentação do sistema nos últimos trinta anos.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. *La Fin des Devises Clés - essai sur la monnaie internationale*. Paris: La Découverte, 1986.
- ALLEGRET, J. P.; SANDRETO, R. The Euro as a stabilizing and harmonizing force in the international monetary system: analytical foundations and future perspective. *Eastern Economic Journal*, New Jersey, v. 28, n. 1, p. 105-120, 2002.
- BELLUZZO, L. G. A gênese das crises. *Carta Capital*, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- BLOCK, F. L. *Las origenes del desorden económico internacional*. México: Fondo de Cultura, 1980.
- EICHENGREEN, B. *A Globalização do Capital: uma história do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- GALBRAITH, J. K. *Moeda: de onde veio, para onde foi*. São Paulo: Pioneira, 1972.
- GARLIPP, J. R. D. *Economia desregrada – Marx, Keynes e Polanyi e a riqueza no capitalismo contemporâneo*. 2001. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2001.
- GUTTMANN, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 82, [s.p.], nov. 2008.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Bretton Woods. *Desafios*, abr. 2009.
- KEYNES, J. M. Considerações sobre o padrão-ouro [1930]. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.) *Keynes*. São Paulo: Editora Ática, p.138-149, 1982.
- MINSKY, H. Integração financeira e política monetária. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 3, n. 3, p. 21-38, dez. 1994.
- MOFFIT, M. *O dinheiro do mundo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- OCAMPO, J. A. Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. *Revista Cepal*, Santiago de Chile, n. 97, p. 9-32, abr. 2009.
- REZENDE, S. *Instabilidade econômica e reordenamento da arquitetura financeira internacional: propostas e desdobramentos*. 2005. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, UFU, Uberlândia, 2005.
- REZENDE, S.; GARLIPP, J. R. D. *Nova arquitetura financeira internacional: propostas e alcances*. In: ENCUESTRO

**A NATUREZA ASSIMÉTRICA DO SISTEMA FINANCEIRO INTERNACIONAL: CRISES SISTÊMICAS E SEU PROCESSO DE (DES)REGULAMENTAÇÃO**

INTERNACIONAL DE FINANZAS, 6, 2006, Santiago, 2006.  
*Anais...*, Santiago, 2006.

TAVARES, M. C. Ajuste e reestruturação nos países centrais. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 1, n. 1, ago. 1992.

TAVARES, M. C. A retomada da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 55-86.

THE ECONOMIST. Do que tanto falam? *Carta Capital*, São Paulo, v. 15, n. 556, p. 64-68, 2009.

Artigo recebido em 6 de março de 2010  
e aprovado em 9 de abril de 2010.

# Um exame das finanças estaduais no contexto de crise internacional

Danilo Jorge Vieira\*

\* Doutorando e mestre em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp).  
danilojorge@eco.unicamp.br

## Resumo

O artigo analisa a evolução das finanças estaduais no contexto de crise internacional, verificando em que medida a política fiscal desses entes federativos pôde ser manejada a fim de contra-arrestar os impactos negativos da adversa conjuntura macroeconômica sobre suas respectivas jurisdições. Sustenta que os limites impostos pelo atual regime fiscal restringiram as possibilidades de atuação discricionária dos estados. Assim, a despeito das medidas adotadas para minimizar os efeitos da crise, os governos estaduais não conseguiram alterar os fundamentos da política fiscal vigente, que permaneceu orientada no sentido de assegurar a sustentabilidade intertemporal das contas públicas, mediante a geração continuada e obrigatória de superávits primários.

**Palavras-chave:** Política fiscal. Política anticíclica. Responsabilidade fiscal. Finanças estaduais. Federalismo.

## Abstract

*The paper analyzes the evolution of state governments finances in the context of international crisis and looking to see if it was possible to adopt a countercyclical policy in subnational level. Argues that the current fiscal system has restricted the possibility of discretionary actions of state governments. Thus, despite the measures taken to minimize the effects of the crisis, the state governments have not changed the fundamentals of fiscal policy, which remained oriented to ensure the long-term sustainability of public finances by generating continuous and compulsory primary surpluses.*

**Keywords:** Fiscal policy. Countercyclical policy. Fiscal responsibility. Subnational finances. Federalism.

## INTRODUÇÃO

A eclosão da crise financeira global exigiu uma ampla e generalizada interposição dos Estados nacionais a fim de contra-arrestar seus efeitos desestabilizadores e recessivos, por meio da adoção de variadas medidas fiscais e da execução de programas seletivos de saneamento de empresas e de instituições financeiras, envolvendo volumes substantivos de recursos. Considerando apenas as ações anticíclicas de natureza orçamentária, os pacotes de estímulos implementados pelos governos para fazer face aos

problemas de insuficiência de demanda tiveram custos onerosos e diferenciados do ponto de vista regional, correspondendo, em média, a 3,7% do PIB nos países desenvolvidos, a 4,7% nos emergentes e a 5,8% nas economias em transição (UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2009, p. 32-35). No Brasil, de igual modo, o setor público – tanto no plano federal quanto no nível subnacional – buscou dar enfrentamento às dificuldades macroeconômicas derivadas da crise mediante diversos instrumentos, visando incentivar o investimento e sustentar o consumo. Basta verificar que, em relação estrita ao governo central brasileiro, as medidas fiscais e o apoio dado ao sistema financeiro corresponderam a 7,1% do PIB, conforme informações organizadas pelo citado documento da UNCTAD. Como consequência do recobrado ativismo fiscal e, em adição, das condições mais adversas que passaram a ser observadas, ocorreu a deterioração dos resultados orçamentários, sendo projetado incremento expressivo dos déficits em escala mundial próximo a seis pontos percentuais em 2009/2010, na comparação com o nível do momento pré-Crise de 2007. (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2009, p. 27). Este artigo tem como objetivo avaliar o comportamento das finanças estaduais no referido contexto de crise internacional, buscando verificar em que medida a política fiscal desses entes federativos pôde ser efetivamente manejada no sentido de mitigar os impactos negativos sobre suas respectivas regiões.

A análise proposta no presente documento é ancorada no desempenho de indicadores meramente orçamentários e financeiros dos estados, ficando centrada no primeiro semestre de 2009, comparativamente ao exercício de 2008, embora sejam arroladas informações referentes a 2007 e apresentados alguns dados selecionados da União a fim de contextualizar melhor os argumentos desenvolvidos. A visão mais geral aqui defendida é a de que

**Os limites impostos pelo atual regime fiscal neutralizaram a possibilidade de atuação discricionária dos gestores das finanças estaduais**

os limites impostos pelo atual regime fiscal neutralizaram a possibilidade de atuação discricionária dos gestores das finanças estaduais. Assim, a despeito das medidas encaminhadas a fim de minimizar os

impactos negativos da crise sobre as bases econômicas de suas jurisdições, os estados não conseguiram alterar os fundamentos da política fiscal vigente, que permaneceu orientada no sentido

de assegurar a sustentabilidade intertemporal das contas públicas, mediante a geração continuada e obrigatoria de superávits primários.

O texto está organizado em cinco seções, incluindo esta parte introdutória. A discussão a seguir trata de alguns elementos teóricos centrais do regime fiscal dominante que, como será abordado na terceira seção, iriam balizar o programa de ajuste das finanças estaduais a partir do Plano Real, cujos parâmetros foram delineados no bojo da renegociação da dívida dos estados, amparada na Lei 9.496/1997, e consolidados posteriormente na Lei Complementar 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O entendimento prévio de tais mudanças e reformas é importante, na medida em que as perspectivas de atuação dos gestores das contas públicas ficaram delimitadas pela nova institucionalidade fiscal emergente. A análise da evolução das finanças dos estados no contexto de crise é feita na quarta seção, com base na apreciação de um conjunto de indicadores orçamentários e financeiros selecionados. A última parte apresenta algumas considerações finais.

**ALGUNS ANTECEDENTES TEÓRICOS DA POLÍTICA FISCAL RECENTE**

Antecede a análise do comportamento das finanças estaduais no contexto de crise global a discussão prévia de alguns aspectos teóricos relacionados à política fiscal, tendo em vista que os limites e as

possibilidades de atuação dos gestores das contas públicas ficaram demarcados pela nova institucionalidade orçamentária conformada após o Plano Real. O ponto de partida é o reconhecimento de que a liberalização financeira internacional implicou em mudanças substantivas no papel atribuído à política fiscal nos anos 1990. Basta verificar que na década precedente, o debate havia ficado centrado primordialmente nos efeitos inflacionários do déficit público, bem como nas repercussões negativas que os desequilíbrios orçamentários traziam para a evolução das contas externas do país – a conhecida hipótese dos “déficits gêmeos”. Ademais, sob a predominância da visão ortodoxa, parecia ter sido superada a controvérsia a respeito da capacidade da intervenção governamental impulsionar o produto e o emprego por meio de uma política calcada em gastos deficitários, nos moldes preconizados pelo modelo de inspiração keynesiana, a favor do entendimento das supostas ineficácia ou inconveniência de tal ativismo fiscal.

Novos desenvolvimentos teóricos, partindo dos princípios tratados antes pelas vertentes convencionais, ensejaram a adequação da política fiscal às exigências postas pelo aprofundamento da integração dos mercados financeiros domésticos, que deu vazão a movimentos desimpedidos de capitais voláteis e especulativos em busca permanente de valorização. Nesse referido contexto de abertura e internacionalização financeiras, a situação orçamentária corrente dos governos nacionais permaneceu sob a atenção dos agentes econômicos privados, mas tornaram-se bem mais sensíveis as condições de solvência das contas públicas no longo prazo. O foco recaiu sobre a sustentabilidade fiscal e, nesse sentido, passou a ser crucial o acompanhamento sistemático da capacidade efetiva do setor público fazer frente aos seus passivos, de modo a minimizar os riscos de *default* ou a adoção de medidas que viessem frustrar as perspectivas de rentabilidade das posições ativas dos

**A trajetória da dívida pública em proporção ao PIB transformou-se, assim, no indicador por excelência dos mercados e a sua estabilização ou recuo, ancorado na geração continuada de superávits primários**

investidores. A trajetória da dívida pública em proporção ao PIB transformou-se, assim, no indicador por excelência dos mercados e a sua estabilização ou recuo, ancorado na geração continuada de superávits

primários, a meta perseguida obstinadamente pelos gestores das finanças governamentais com o intuito de afiançar o compromisso com o equilíbrio orçamentário intertemporal<sup>1</sup>.

Vale a pena recapitular, em linhas gerais, esse percurso teórico, ainda que sem

a preocupação de fazer uma aprofundada discussão sobre o tema – o que extrapolaria em muito os objetivos do presente trabalho. A intenção é destacar alguns modelos de maneira seletiva, visando colocar em acento apenas breves questões que possibilitem contextualizar melhor a análise a ser feita posteriormente a respeito do comportamento das finanças estaduais frente ao cenário conturbado de crise.

Uma primeira abordagem a ser tratada é a da equivalência ricardiana, retomada por Barro (1974). Embora baseado em diversas premissas controversas, entre as quais merece destaque a que confere comportamento altruísta dos contribuintes em relação às gerações futuras (ELMENDORF; MANKIW, 1998)<sup>2</sup>, o referido modelo estabelece algumas ideias

<sup>1</sup> Conforme Blanchard et al. (1990, p. 11-12), “[...] a noção de sustentabilidade da política fiscal [...] depende de um conjunto de regras como também do nível da dívida herdada do passado. Por consequência, uma política fiscal sustentável pode se definir como uma política destinada a reduzir, ao longo do tempo, a relação da dívida em proporção ao PNB ao seu nível inicial. [...] Para que uma política fiscal seja sustentável, o governo que acumulou dívida considerável deve prever executar, mais cedo ou mais tarde, superávits primários [...] suficientemente importantes (para fazer a relação dívida/PNB retornar ao seu nível inicial)”. Ver também Blanchard (1990).

<sup>2</sup> Prammer (2004, p. 36) observa que “os pressupostos em que a teoria Ricardo-Barro se baseia são muito fortes [...] (e) mais importante, na literatura empírica, a equivalência ricardiana é muito ambígua, o que iria apoiar as dúvidas de Ricardo de que a sua ideia de equivalência poderia não funcionar na prática”. Da mesma forma, Hemming, Kell e Mahafouz (2002, p.7) sustentam que “horizontes temporais mais curtos, capacidade prospectiva menos perfeita, restrições parciais de liquidez, mercados de capitais imperfeitos e um desejo não altruísta de legar às futuras gerações parte da carga tributária atual podem restabelecer uma ligação mais forte entre a política fiscal e o consumo”. Ver o citado trabalho de Elmendorf e Mankiw (1998, p. 35-68) para uma discussão mais detida do modelo.



que iriam, em grande medida, balizar outras elaborações teóricas subseqüentes. Em concordância com o princípio das expectativas racionais, um dos pressupostos é de que os agentes privados tomam decisões sob orientações prospectivas (*forward-looking*) tendo em conta a restrição orçamentária intertemporal do governo, no sentido de que sabem que o déficit público não pode ser

indefinidamente financiado por meio da expansão da dívida. Dessa forma, os agentes entendem que a execução corrente de gastos amparados em operações de crédito equivale, em verdade, a um aumento de impostos, porque a carga tributária deverá ser necessariamente acrescida em dado momento à frente com a finalidade de satisfazer os serviços da dívida. Para aliviar o ônus das próximas gerações, os agentes, então, elevariam a poupança no presente, em decorrência da comentada perspectiva de impostos maiores no futuro, de modo que o efeito multiplicador dos gastos públicos sobre o consumo será nulo, ao contrário do que predizia o modelo simples keynesiano. Nesses termos, o ativismo fiscal não só seria ineficaz em estimular a demanda agregada, como resultaria igualmente em efeitos colaterais indesejáveis: o crescimento da carga tributária e dos encargos do endividamento governamental suportado por toda a sociedade – donde deriva a exigência de uma política fiscal direcionada a assegurar o equilíbrio orçamentário de forma permanente. Do que foi apresentado sinteticamente, deve ser retida a suposição implícita de que os agentes privados tomam suas decisões à luz de uma avaliação precisa das condições de solvência das contas públicas no longo prazo.

Partindo também desse mesmo pressuposto de que os agentes privados têm capacidade de avaliação prospectiva perfeita das condições fiscais e financeiras do governo, e levando tal suposição ao extremo, outra perspectiva teórica mais recente, que recebeu grande atenção desde a década passada, buscou demonstrar efeitos expansionistas sobre a demanda agregada derivados de consolidações fis-

**A hipótese da contração fiscal expansionista sintetiza diversos desenvolvimentos teóricos no campo das finanças públicas**

cais, em aberto contraste às proposições de orientação keynesiana (GIAVAZZI; PAGANO, 1990). Mesmo que seja motivo de dificuldades reconhecidas de comprovação empírica<sup>3</sup>, a hipótese da contração

fiscal expansionista sintetiza diversos desenvolvimentos teóricos no campo das finanças públicas, fundamentando, por isso mesmo, muito do debate e das reformas fiscais

dos anos 1990. Embora tenha diversas variantes analíticas<sup>4</sup>, pode-se dizer que a referida formulação teve como antecedentes diretos a discussão sobre os efeitos de deslocamento provocados pelo gasto público (*crowding-out*), enfatizada sob o enfoque monetarista, e o princípio das expectativas racionais da vertente novo-clássica.

Isso fica evidenciado logo nos parágrafos iniciais do citado trabalho de Giavazzi e Pagano (1990), nos quais é recuperado, em linhas gerais, o debate sobre o ajuste fiscal implementado na Alemanha no início da década de 1980. Orientado pela visão convencional, de redução do déficit público como meio de desaquecer a demanda doméstica e amainar as pressões sobre o balanço de pagamentos, o processo de ajustamento deveria provocar o aumento da taxa de desemprego e a redução dos investimentos no curto prazo, conforme previam as pró-

<sup>3</sup> Hemming, Kell e Mahafouz (2002, p. 22-26) fazem uma revisão dos estudos a respeito da ocorrência de contrações fiscais expansionistas. Diversos trabalhos têm refutado esse fenômeno, sob o argumento de que, em verdade, são outros fatores, muitas vezes omitidos ou negligenciados nas análises empíricas, que explicariam a reativação econômica. Em alguns casos, seria o crescimento econômico que reduz o déficit, e não o contrário. Em outros, seriam as desvalorizações cambiais que acompanham os programas de ajustamento fiscal as responsáveis por deslanchar o ciclo expansivo. Ademais, os estudos empíricos que comprovariam as contrações fiscais expansionistas apresentariam problemas nas amostragens, tendo em vista que somente os casos supostamente exitosos e aqueles de curta duração estariam sendo selecionados. Serrano e Braga (2006) abordam o caso dos Estados Unidos nos anos 1990 e reúnem evidências de que o prolongado período de crescimento da economia norte-americana não resultou de um suposto programa de contração fiscal, mas de uma política monetária expansionista.

<sup>4</sup> Há uma extensa bibliografia teórica e empírica tratando de consolidações fiscais expansionistas. Hemming, Kell e Mahafouz (2002) fazem uma análise dessa literatura e apresentam as obras que são referência. Prammer (2004) e Rzońca e Cizkiewicz (2005) fazem uma tipificação sintética das diversas variantes teóricas.

prias autoridades econômicas. Estudos posteriores, no entanto, teriam demonstrado que: i) a consolidação fiscal teve impacto positivo sobre a atividade econômica, pois a queda do déficit via corte de despesas fez cair a participação do governo no PIB, dando “espaço para o setor privado expandir” (FROEHLICH FELS, 1986 apud GIAVAZZI; PAGANO, 1990, p. 76); e ii) a redução das despesas melhorou as expectativas dos agentes privados, na medida em que teria sido compreendida como

[...] parte de um programa de consolidação crível de médio prazo, visando a redução permanente da participação do governo no PIB [...] e assim dos impostos no futuro (HELLWIG; NEUMANN, 1987 apud GIAVAZZI; PAGANO, 1990, p. 76).

Não cabe aqui uma análise pormenorizada desse modelo em suas diversas versões, mas apenas algumas observações essenciais. É suficiente verificar, de imediato, que um elemento central na proposição da contração fiscal expansionista é o princípio das expectativas racionais, embora a ideia dos efeitos de deslocamento se vincule para clarificar o suposto da ineficácia e da inconveniência das políticas de gastos deficitários do governo como instrumento de estímulo à atividade econômica, nos moldes da crítica ortodoxa dirigida ao modelo simples de inspiração keynesiana<sup>5</sup>. Nesse sentido, deve ser realçado o entendimento de que o conteúdo das consolidações fiscais assume papel importante, devido aos sinais que emite aos agentes privados, considerados racionais e otimizadores na tomada de decisões. Medidas que se destinem a reduzir a participação do governo

<sup>5</sup> Vale notar que o estudo de Giavazzi e Pagano (1990, p. 99-100) considera que a redução dos gastos públicos pode abrir espaço para a ampliação das despesas privadas, principalmente daquelas supostamente mais prováveis de serem substituídas por dispêndios governamentais (saúde, educação, cultura etc.), o que contribuiria, na visão dos autores, para minimizar os efeitos negativos das contrações fiscais ou, até mesmo, se somaria a outros fatores para produzir efeitos não keynesianos.

### **O comportamento dos agentes privados é delineado a partir do cálculo prospectivo dos riscos potenciais envolvidos nas suas decisões econômicas**

proporcionalmente ao PIB, mensurada, no caso, pela magnitude das despesas públicas, teriam a capacidade de desencadear efeitos virtuosos sobre o setor privado, uma vez que os agentes econômicos formariam suas expectativas a partir de uma avaliação otimista das condições prospectivas da economia, antecipando uma redução da carga tributária no futuro. Assim, famílias aumentariam o consumo e empresas os investimentos correntes, assegurando o crescimento econômico sustentado<sup>6</sup>. Por outra parte, é crucial, sob o ponto de vista dessa perspectiva analítica, a credibilidade do esforço fiscal anunciado pelo governo, que deve ser percebido como um programa irremediável de controle de gastos com o objetivo de assegurar a solvência e o equilíbrio estrutural e permanente das finanças públicas, de modo a transmitir confiança ao mercado, melhorando, com isso, as expectativas dos agentes privados. Em síntese:

A razão teórica para o surgimento de consolidações fiscais não keynesianas [...] depende fundamentalmente de: (a) a suposição de agentes perfeitamente racionais; (b) a credibilidade do ajuste; e c) a composição do ajustamento (PRAMMER, 2004, p. 39).

Importa observar que, nos termos dessa proposta teórica, na qual o comportamento dos agentes privados é delineado a partir do cálculo prospectivo dos riscos potenciais envolvidos nas suas decisões econômicas, a confiança de que a ação

<sup>6</sup> Conforme assinalam Giavazzi e Pagano (1990, p. 104), “como no caso do consumo, as decisões de investimento podem refletir um aumento na rentabilidade associada com a antecipação de corte de impostos futuros”. Alternativamente, os autores destacam elos com o câmbio e os juros, argumentando que, no caso da experiência do ajuste fiscal da Dinamarca, a fixação da taxa de câmbio e a liberalização financeira teriam, em adição à confiança demonstrada pelas empresas na continuidade do sistema de câmbio fixo, reduzido os juros nominais domésticos e impulsionado as inversões privadas. “Neste contexto, a eliminação do controle sobre fluxos de capitais pelas autoridades dinamarquesas foi equivalente a um choque positivo da demanda” (GIAVAZZI E PAGANO, 1990, p. 105).

governamental estará comprometida com metas anunciadas de equilíbrio orçamentário permanente torna-se eixo basilar de qualquer política fiscal considerada “adequada” à estabilidade macroeconômica. Por isso a ênfase conferida à credibilidade como premissa mínima dos programas de consolidação, o que dependeria de reformas que represassem o grau de poder discricionário dos gestores das finanças públicas em prol de arranjos institucionais suficientemente capazes de assegurar o atendimento compulsório às regras estabelecidas, independentemente de alterações nos ciclos econômico e político-eleitoral<sup>7</sup>:

A questão da aplicabilidade de uma lei de orçamento equilibrado é também bastante complexa. Qualquer lei pode ser alterada por um chefe de Estado, ainda que certas leis sejam mais difíceis de alterar do que outras. Por exemplo, uma emenda constitucional é normalmente uma lei mais difícil de ser modificada, uma vez que requer procedimentos mais complexos e altas majorias qualificadas no Legislativo [...] A conduta escolhida determina o habitual *trade-off* entre compromissos e flexibilidade: tornando mais difícil alterar a lei, os compromissos são mais críveis, mas reduz a possibilidade de reagir a choques imprevistos [...] Aumentando a proporção da maioria necessária ao rompimento da regra, ganha-se credibilidade, mas perde-se flexibilidade (ALESINA; PEROTTI, 1994, p. 26).

Além de regras institucionais rígidas direcionadas a coibir a ação discricionária do governo, com o fito de limitar a possibilidade de ruptura com os compromissos previamente fixados de sustentabilidade das contas públicas e, conseqüentemente, infundir confiança nos agentes privados, o modelo em referência cobra a subordinação da política fis-

**Neutralizar a “dominância fiscal”  
a favor da conformação de um  
regime de “dominância monetária”**

cal à política monetária. Tal hierarquização deriva do fato antes comentado de que a gestão orçamentária, no referido contexto de liberalização dos fluxos internacionais de capital, passa a funcionar também como balizadora das decisões de composição dos portfólios de investimento dos participantes do mercado financeiro mundializado, influenciando, decisivamente, a evolução de outras variáveis macroeconômicas, mais especificamente as taxas de juros e de câmbio. Isso porque, na eventualidade de distúrbios que afetem as expectativas em relação às condições de solvência fiscal, os investidores acreditariam em riscos maiores de *default* por parte do governo, levando à liquidação preventiva de ativos, o que redundaria na fuga de capitais, para logo se refletir negativamente no câmbio e na inflação. Nesse quadro de instabilidade crescente, restaria à autoridade monetária a alternativa de elevar os juros a fim de conter o recrudescimento inflacionário. Juros mais altos, no entanto, resultariam no aumento do custo de rolagem dos passivos governamentais, realimentando, a um só tempo, os desajustes orçamentários, a deterioração da relação dívida/PIB e a piora da percepção de risco dos investidores quanto à trajetória sustentável das contas públicas. Novas pressões encadeadas sobre o câmbio e, posteriormente, sobre os juros se fariam presentes (BLANCHARD, 2004).

A partir desse ponto de vista, as proposições apontam no sentido de neutralizar a “dominância fiscal” a favor da conformação de um regime de “dominância monetária”, no qual os gestores das finanças públicas ficam encarregados de assegurar superávits primários em magnitude suficiente para estabilizar ou fazer recuar a relação dívida/PIB, seja qual for a taxa de juros estabelecida pela autoridade monetária de forma independente, de modo a manter as condições fiscais dentro dos parâmetros de solvibilidade de longo prazo exigidos pelos agentes participantes do mercado financeiro

<sup>7</sup> Ver Kopits (2001) e Hemming e Kell (2001).

mundializado<sup>8</sup>. Simplificadamente, a lógica de funcionamento do regime fiscal que se vem discutindo pode ser representada, de maneira sintética, da seguinte forma<sup>9</sup>:

$$s \geq (r - g) \cdot d / (1 + g)$$

A equação acima demonstra ser necessária para estabilizar ou reduzir a relação dívida/PIB ( $d$ ), a geração continuada de superávit primário ( $s$ ) em montante equivalente ou superior ao total resultante da parte direita da expressão, cujo valor depende do comportamento dos juros reais ( $r$ ) e da variação do PIB ( $g$ ), bem como do estoque acumulado da dívida ( $d$ ). Fica explícito que o superávit primário ( $s$ ) é a variável dependente, devendo ser ajustado de maneira irremediável para acomodar elevações das taxas de juros ( $r$ ) e/ou reversões no ciclo econômico, traduzidas em menores índices de crescimento do PIB ( $g$ ), a fim de manter a dívida ( $d$ ) numa trajetória considerada sustentável pelos agentes privados. Em linha com as formulações antes comentadas, contrárias à intervenção discricionária das autoridades orçamentárias, tal configuração impõe um caráter pró-cíclico à gestão das contas públicas. Cabe salientar, no entanto, que a austeridade fiscal permanece como premissa básica a ser observada em qualquer contexto macroeconômico, cobrando superávits primários permanentes para controlar a

**A austeridade fiscal permanece como premissa básica a ser observada em qualquer contexto macroeconômico, cobrando superávits primários permanentes para controlar a evolução da relação dívida/PIB**

evolução da relação dívida/PIB, o que estabelece limites estreitos à ação governamental mesmo durante fases de expansão da atividade econômica. Nessa referida abordagem, a política fiscal, sobredeterminada por um conjunto extenso de fatores condicionantes que extrapolam a órbita estritamente orçamentária<sup>10</sup>, perde autonomia, ficando subordinada às expectativas formadas pelos investidores acerca da rentabilidade esperada e dos prováveis riscos envolvidos nas suas escolhas de alocação de recursos financeiros, ao mesmo tempo em que deixa de ser considerada como instrumento disponível de regulação da demanda agregada.

Outro aspecto relacionado à questão fiscal que ganhou grande atenção diz respeito à aplicação das regras orçamentárias no âmbito de sistemas federativos. O entendimento foi quanto à necessidade de uniformização dos arranjos institucionais, no sentido de que as normas e diretrizes estabelecidas no plano nacional fossem compulsoriamente estendidas também aos níveis inferiores de governo, cujo objetivo, de modo geral, seria o de evitar que o conjunto da Federação viesse a arcar com eventuais ônus decorrentes de “descalabros” fiscais e financeiros cometidos por um único ente em particular, bem como permitir o compartilhamento dos custos derivados de programas de consolidação entre a União e as demais instâncias subnacionais:

O caso de regras subnacionais é especialmente forte quando um país, como a Argentina ou o Brasil, é confrontado com uma tarefa de grande ajuste fiscal que não pode ser cumprida pelo governo central sozinho. De fato, tal como na UE, maior é a necessidade de aplicar regras subnacionais para reagir

<sup>8</sup> Segundo Ramos e Tanner (2002, p. 6, 11), “estritamente associada à sustentabilidade das contas públicas está a questão do ordenamento fiscal: qual variável ajusta para refrear a dívida pública? Potencialmente, o déficit primário ( $PDEF = G - T^*$ ) pode reagir a mudanças no valor real dos passivos, através de mudanças em  $G$  e/ou  $T^*$ . [...] Neste caso, a política monetária não está subordinada às exigências de financiamento fiscal. Por esta razão, este regime tem sido chamado de ‘dominância monetária’ (DM). Alternativamente, se não houver essa resposta, o déficit primário é definido independentemente de qualquer passivo ou dispêndio real de juros. Neste caso, a política monetária é determinada pelas necessidades fiscais, sujeita à uma ‘dominância fiscal’ (DF). E um regime DM é necessário para que a política monetária seja conduzida independentemente”. Esses citados autores e Blanchard (2004) retomam o debate a respeito da interação entre as políticas fiscal e monetária, a partir da análise do caso brasileiro.

<sup>9</sup> Ver Goldfajn (2002, p. 17-18), bem como Blanchard et al. (1990, p. 10-12).

<sup>10</sup> Como assinala Biasoto Jr. (2006, p. 420), “a política fiscal é repositório de um conjunto de desequilíbrios que encontram explicação em outras dimensões da política econômica”. Chick (1993, p. 351-354) também discute o conceito elástico conferido à política fiscal nas proposições posteriores às que tinham sido feitas originalmente por Keynes.

ao risco moral que possa surgir no âmbito dos governos subnacionais (ou dos governos nacionais da UE) ao incorrerem em desequilíbrios fiscais com repercussões sobre os custos de financiamento do conjunto da Federação. O princípio fundamental subjacente nestes argumentos é que as regras – e, de modo geral, a legislação de responsabilidade fiscal – precisam ser impostas ao correspondente nível do governo, isto é, o *locus* da *accountability* para a execução de políticas (KOPITS, 2001, p. 12).

O enquadramento dos governos subnacionais visa, nessa perspectiva teórica, induzi-los a convergir para a meta mais ampla de solvência das contas públicas no longo prazo, a partir do estabelecimento de quatro princípios diretivos básicos: i) equilíbrio orçamentário obrigatório; ii) restrição ao endividamento; iii) limitação ao aumento de despesas; e iv) limitação ao incremento da carga tributária (SUTHERLAND; PRICE; JOUMARD, 2005, p. 145-156)<sup>11</sup>. Em verdade, essa busca de “homogeneização” das regras fiscais no âmbito de sistemas federativos, redesenhando, em grande medida, as relações intergovernamentais até então prevaletentes, foi imposta pelo novo contexto de vertiginosa desregulação financeira mundial nos anos 1990, sobretudo para as nações federadas de longo passado macroeconômico conturbado, premidas a “ajustar” suas políticas econômicas às exigências de previsibilidade dos cenários futuros e de rentabilidade esperada dos investidores privados internacionalizados a fim de se credenciarem como receptoras de substantivos fluxos de capi-

tais voláteis e especulativos, bem como de inversões estrangeiras diretas (FIORI, 1995). Em países como o Brasil, em que os governos estaduais controlavam bancos públicos de porte relevante, mantinham expressiva participação em atividades econômicas estratégicas por meio de empresas estatais e detinham passivos de grande potencial instabilizador, a adesão desses entes federativos aos novos marcos institucionais fixados como os mais convenientes para a ação do setor público em prol da sustentabilidade fiscal tornou-se forçosa (LOPREATO, 2002, p. 200-214).

O que deve ser sublinhado por ora, a título de síntese, é que esses renovados paradigmas teóricos, ao reafirmarem a rejeição às possibilidades de a política fiscal ser manejada com o intuito de fazer frente a problemas de insuficiência de demanda, delinearam as bases de um regime consoante com as exigências postas pela liberalização financeira internacional, que havia aprofundado a mobilidade de capitais voláteis e especulativos e cobrado estabilidade, mas também previsibilidade na condução da política macroeconômica. O arcabouço institucional daí emergente apontou para a fixação de restrições ao endividamento e limites à expansão de gastos e de tributos, bem como a subordinação da política fiscal à política monetária, cerceando a ação discricionária dos gestores das finanças governamentais, cuja atribuição passou a ser a geração compulsória de superávits primários em magnitude suficiente para afiançar, aos agentes participantes do mercado financeiro mundializado, o compromisso inabalável com a solvência das contas públicas no longo prazo. No âmbito dos sistemas federativos, foi reclamada coesão das autoridades governamentais, tornando obrigatória a aderência das instâncias subnacionais a esses mesmos marcos mais rígidos de disciplinamento fiscal. De maneira geral, como se buscará discutir na próxima seção, foram tais paradigmas que balizaram o processo de ajuste das finanças estaduais promovido pelo governo brasileiro após a implementação do Plano Real.

<sup>11</sup> O referido estudo de Sutherland, Price e Joumard (2005), refletindo sobre a experiência da OCDE, aponta para outra categoria de regras fiscais, cujo objetivo seria assegurar a transparência e ampla publicidade das contas públicas; a definição de mecanismos de controle e de sanções a administradores públicos, bem como mecanismos que permitam, excepcionalmente e dentro de limites bem definidos, flexibilizar a rigidez das normas para fazer frente a “choques” econômicos inesperados. Além do objetivo central de alcançar uma trajetória fiscal sustentável de longo prazo, as regras fiscais buscariam: a) contribuir para a estabilidade econômica de curto prazo; b) conferir maior equilíbrio entre a “utilidade marginal” das despesas públicas e da carga tributária; e c) promover uma alocação eficiente do dispêndio público em conformidade com as preferências da comunidade local.

## VISÃO SUMÁRIA DO AJUSTE FISCAL E FINANCEIRO DOS ESTADOS NO PÓS-REAL

A despeito de mudanças ocorridas em anos recentes<sup>12</sup>, o regime fiscal brasileiro mantém inalterados os seus fundamentos, cujas bases estão assentadas nos paradigmas teóricos que foram antes resumidamente expostos. A lógica desse regime, que repousa na ideia de comprometimento com o equilíbrio orçamentário permanente, por meio da geração continuada de expressivos superávits primários a fim de assegurar a solvência das contas públicas no longo prazo, ganhou formato mais acabado a partir dos entendimentos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) ao final de 1998, no bojo da crise internacional que suscitou, posteriormente, a alteração da política cambial brasileira e a introdução do regime de metas inflacionárias. A promulgação da Lei Complementar 101/2000 – a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – foi um marco desse processo, na medida em que estabeleceu um novo arcabouço institucional para a gestão orçamentária no país, principalmente no que se refere às finanças públicas subnacionais.

O que interessa destacar, para os propósitos do presente trabalho, é que os elementos centrais desse regime fiscal já tinham sido delineados logo no início de implementação do Plano Real<sup>13</sup>, orien-

tando as diretrizes aplicadas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, instituído por meio do Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que foi uma tentativa do governo central de responder aos problemas enfrentados pelas administrações estaduais, que tiveram seus desequilíbrios fiscais e financeiros aprofundados no novo

contexto macroeconômico derivado do programa de estabilização. Emblemática no sentido de inferir a extensão de tais dificuldades foi a progressiva piora do resultado operacional registrado pelos entes subnacionais a partir do Plano Real, sugerindo, por outra parte, a predominância do componente financeiro nos desajustes orçamentários. O déficit operacional de estados e municípios cresceu da média anual de 0,3% para 2,1% do PIB entre 1990/1994 e 1995/1998, contribuindo com mais de 35% da deterioração observada no resultado operacional agregado do setor público no mesmo período (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999, p. 9-10).

Diante do agravamento da crise, incapaz de ser enfrentada isoladamente no âmbito estadual, foi necessário outra vez o auxílio do governo central – prática que havia sido recorrente ao longo dos anos anteriores. Vale a pena destacar, como exemplo, o socorro financeiro prestado pelo Banco do Brasil na primeira metade da década de 1980, fazendo frente aos débitos externos dos estados (Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos). A mesma instituição propiciou posteriormente crédito para a rolagem da dívida interna, a cobertura do déficit e o saneamento dos bancos estaduais (Lei 7.614/1987). Na sequência, o Banco do Brasil foi novamente convocado a consolidar essas duas operações pendentes junto ao Tesouro Nacional (Lei 7.976/1989). Outras rodadas de refinanciamento viriam depois para equacionar os passivos estaduais detidos contra o FGTS, o INSS (Lei 8.212/1991 e 8.620/1993) e as instituições federais (Lei 8.727/1993).

<sup>12</sup> A instituição do Projeto Piloto de Investimento (PPI), em 2005, e a criação do Fundo Soberano do Brasil (FSB), em 2008, são exemplos dessas mudanças. Enquanto os gastos previstos no PPI podem ser deduzidos das metas de superávit primário do governo federal, o FSB tem, entre os seus objetivos, mitigar efeitos decorrentes das variações cíclicas da atividade econômica. Embora possam apontar para certa flexibilização da gestão orçamentária, os dois instrumentos não implicam em alteração do regime fiscal. Ver Carvalho (2009) sobre o FSB e Afonso e Biasoto Jr. (2007) para uma avaliação do PPI.

<sup>13</sup> Segundo Lopreato (2006c, p. 186), "[...] a mudança de lógica da política fiscal mostrou-se presente desde o início do plano de estabilização, mas a alteração do regime fiscal não se completou nos primeiros anos [...]. O momento marcou o início de uma fase de transição, na qual estavam presentes os sinais do que deveria ser o futuro sem que a atuação característica da fase anterior fosse totalmente abandonada. A proposta não se resumiu a cortar déficits e fechar os possíveis canais de descontrole monetário, na tentativa de controlar inflação; mas defendeu a adoção de uma política fiscal consistente com o movimento de globalização financeira".

A interposição do governo central, entretanto, ocorreria agora em novas bases. Fortalecida pelo sucesso obtido no combate à inflação, a União pôde impor suas diretrizes, induzindo os governadores, impossibilitados de defender seus espaços de sustentação de gastos, a convergir em direção às determinações mais gerais da política macroeconômica estabelecidas no plano federal (LOPREATO, 2002). Foi nesse contexto que se instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, que buscou combinar o refinanciamento de dívidas com o ajuste fiscal e a reforma patrimonial das administrações estaduais. Em contrapartida a créditos destinados à implementação de programas de demissão incentivada, à reciclagem de onerosas operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO) e ao pagamento de débitos em atraso, os estados deveriam cumprir metas fiscais e financeiras, bem como encaminhar medidas destinadas à venda de estatais, a concessão de serviços públicos e, seguindo as determinações do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)<sup>14</sup>, promover a reorganização de seus sistemas financeiros.

O prosseguimento da crise, no entanto, exigiu o aprofundamento das medidas, cujos parâmetros foram dados pela Lei 9.496/1997, permitindo o governo federal estabelecer ações mais abrangentes, com a inclusão da dívida mobiliária e demais passivos das administrações direta e indireta ainda não renegociados. A diretriz básica que fundamentou o formato da nova rodada de refinanciamento foi a de reduzir, progressivamente, o estoque da dívida – em expansão acelerada devido à sistemática de in-

corporação dos juros ao principal nas operações de rolagem – a níveis adequados às condições dos estados em cumprirem com suas obrigações financeiras, conferindo, assim, uma trajetória considerada sustentável no longo prazo.

**O programa federal avançou com o objetivo de disciplinar, por meio de regras duras, a gestão fiscal e financeira dos estados**

Era evidente, portanto, a necessidade de estabelecer um fluxo contínuo de amortizações e em patamar superior ao do incremento dos passivos acumulados, além de promover a esterilização dos efeitos da taxa de juros sobre os estoques e a adoção de normas que restringissem a contratação de novas operações de crédito.

Para atender a tais requisitos, o programa federal avançou com o objetivo de disciplinar, por meio de regras duras, a gestão fiscal e financeira dos estados, bem como de induzi-los a vender empresas controladas (sobretudo concessionárias de energia elétrica) e a privatizar ou liquidar seus bancos, ceifando, assim, um vetor potencial de expansão de gastos e de crédito. Adicionalmente, foram constituídos mecanismos legais para assegurar o pagamento dos serviços da dívida refinanciada, através do empenho obrigatório e automático de receitas próprias e transferências do Fundo de Participação, impedindo, na prática, a inadimplência dos governadores<sup>15</sup> – prática que havia sido recorrente no passado, tendo frustrado continuamente as expectativas de ajuste que se esperava lograr após os seguidos auxílios financeiros propiciados pela União. Assim, a renegociação amparada na Lei 9.496/1997 estabeleceu parâmetros que a diferenciaram distintivamente de outras anteriores, porque não buscou apenas reestruturar os passivos acumulados. Vinculou o refinanciamento à adoção de novos marcos para a gestão das finanças estaduais, desde então comprometida, compulsoria-

mente, desde então comprometida, compulsoria-

<sup>14</sup> O Proes (MP 1.514/1996) estabeleceu o refinanciamento das dívidas dos estados com seus bancos em condições semelhantes ao da Lei 9.496/1997, mas condicionado-o à privatização, extinção ou transformação das instituições em agências de fomento. Para refinanciamento parcial (50%), os estados poderiam manter o controle dos bancos, desde que os saneassem e passassem a seguir critérios rígidos de gestão e concessão de crédito.

<sup>15</sup> As duas rodadas de renegociação de passivos estaduais anteriores, promovidas ao amparo das Leis 7.976/1989 e 8.727/1993, também estabeleceram mecanismos semelhantes para coibir a inadimplência dos governadores. Enquanto na primeira foram empenhadas as transferências constitucionais, na segunda a garantia foi estendida, incorporando recursos próprios, que poderiam ser apropriados pela União em caso de atrasos no pagamento.

mente, com objetivos de equilíbrio orçamentário permanente e ao redesenho do próprio aparato estatal, coerente com a estratégia predominante em âmbito federal de redução da intervenção do setor público no domínio econômico.

De maneira geral, o programa federal refinanciou as dívidas por 30 anos, fixando pagamentos mensais e consecutivos, cujas parcelas eram calculadas pela Tabela Price e limitadas a um patamar entre 11,5% e 15% da Receita Líquida Real (RLR). Os juros variaram de 6% a 9% ao ano, acrescidos do IGP-DI, sendo que a taxa final dependeria do valor do refinanciamento pago antecipadamente com recursos originados na venda de ativos, empresas e bancos controlados pelos estados. Em contrapartida, os governos estaduais ficaram proibidos de emitir novos títulos até o valor da dívida se igualar ao da RLR anual e foram obrigados a cumprir metas rígidas relativas a (i) resultados primários; (ii) despesas com funcionalismo; (iii) investimentos/RLR; (iv) dívida financeira/RLR; (v) arrecadação de receitas próprias; e (vi) desestatização e reforma administrativa<sup>16</sup>.

Os limites estreitos impostos aos gestores das finanças públicas estaduais ganham contornos evidentes a partir dessa apreciação panorâmica do programa federal. Em primeiro lugar, transparece o grande esforço fiscal requerido para o atendimento das metas e das obrigações estabelecidas no acordo de refinanciamento. Basta verificar, por exemplo, que os dispêndios dos serviços da dívida, que antes eram rolados praticamente na sua totalidade, passaram a ser compulsórios, alcançando valores importantes de até 15% da Receita Líquida Real. O comprometimento de tal nível de recursos assumiu dimensão substantiva, se for considerado que os estados, desde a estabilização inflacionária,

incorriam em déficits primários e operacionais crescentes, determinando, por isso mesmo, ajustamento expressivo para fazer frente ao fluxo agora contínuo e obrigatório representado pelos gastos financeiros.

Em segundo lugar, os governos estaduais passaram a se defrontar com barreiras claras ao financiamento. Além dos contratos firmados com a União obstarem as operações de crédito enquanto a dívida superasse a RLR,

a reestruturação do aparato estatal vinculada ao programa tolheu os mecanismos que as administrações utilizavam no passado recente para sustentar e ampliar gastos e alavancar crédito por meio de suas empresas e, principalmente, bancos. Assim, as dificuldades fiscais e financeiras enfrentadas desde aquele momento tiveram que ser suportadas no âmbito restrito do orçamento e nas condições dadas, praticamente, pela capacidade tributária do Tesouro, num explícito estreitamento das bases de financiamento, ampliando ainda mais o esforço exigido ao atendimento das obrigações estipuladas nos acordos de renegociação da dívida. Em terceiro lugar, e como resultante dos obstáculos ao financiamento e do esforço fiscal determinado pelo ajustamento, os estados perderam, na prática, muito da autonomia que tinham no direcionamento de gastos, tanto devido às metas de evolução das despesas quanto ao fato de que os recursos primários gerados no orçamento deveriam servir a dívida renegociada.

A Lei Complementar 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal) viria como desdobramento das mudanças antes descritas, reforçando os novos marcos institucionais estabelecidos com o objetivo de ensejar uma gestão comprometida com o equilíbrio intertemporal das finanças públicas. É ilustrativo, nesse sentido, o novo tratamento dado ao endividamento público, cujas regras definidas pelas resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado, seguindo os princípios da LRF, impõem um esforço fiscal permanente. No caso dos estados, ficou determinado que a Dívida Consolidada

**É ilustrativo [...] o novo tratamento dado ao endividamento público, cujas regras definidas pelas resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado [...] impõem um esforço fiscal permanente**

<sup>16</sup> No âmbito da Lei 9.496/1997, foram firmados 25 contratos de reestruturação de dívidas estaduais entre 1997 e 1999, alcançando o montante nominal de R\$ 115,554 bilhões, em valores correntes, segundo informações da STN.



Líquida (DCL) deve equivaler a no máximo duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) até 2016, obrigando a eliminação do excesso numa proporção de 1/15 ao ano a partir de dezembro de 2001, estando as administrações estaduais desenquadradas proibidas de efetuarem operações de crédito (incluindo ARO) e de receberem transferências voluntárias. Mesmo para os estados que demonstrem DCL igual ou abaixo do limite<sup>17</sup>, as regras são rígidas, pois eventuais desvios devem ser forçosamente eliminados no prazo de um ano (três quadrimestres), sendo que pelo menos 25% do excesso devem ser suprimidos no primeiro quadrimestre. Em ambas as situações, portanto, a premissa é a geração compulsória de superávits primários continuados.

Embora autorizadas, novas contratações de crédito foram obstadas por um extenso conjunto de condições: a referida trajetória da DCL em relação à RCL não pode ser alterada; o valor das operações está limitado a 16% da RCL; os gastos com serviços não podem superar a 11,5% da RCL, e devem ser atendidos todos os demais limites estabelecidos na LRF. Também foram vedados os refinanciamentos da dívida e restringidas as ARO: tais operações, limitadas a 7% da RCL, devem ser liquidadas no mesmo exercício fiscal em que foram contratadas e ficaram proibidas no último ano de mandato dos administradores. Da mesma forma, não pode ser contraído nenhum crédito a 180 dias do término do mandato e se restringiu o adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte. Por outra parte, a LRF constituiu parâmetros de gestão mais rigorosos, na medida em que fixou teto para o gasto com funcionalismo (60% da RCL no caso de estados e municípios) e passou a exigir a identificação de fontes efetivas de financia-

mento ou medidas compensatórias para a criação de despesas, com destaque para aquelas obrigatórias de caráter continuado.

**O poder discricionário dos gestores das finanças estaduais foi limitado, uma vez que se tornou inescapável a necessidade de redimensionamento dos orçamentos**

As novas regras determinam ainda o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos, sendo que os eventuais desvios devem ser equacionados obrigatoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que assegurem o corte automático de gastos. Buscou-se, igualmente, coibir a prática de renúncia de receitas, uma vez que a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária não pode afetar as metas fiscais e, caso isso ocorra, exige a adoção de medidas compensatórias – tais como elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo e majoração ou criação de tributo ou contribuição. Ademais, cabe observar que a LRF induz o fortalecimento das fontes de recursos tributários, ao tornar obrigatório o efetivo ato de instituição, previsão e cobrança de todos os impostos.

Do exposto nos parágrafos anteriores, deve ser retido que os novos marcos institucionais fixados a partir dos contratos de refinanciamento da dívida e consagrados na LRF pretenderam disciplinar os governos estaduais com o objetivo de ensejar uma gestão orçamentária comprometida com o equilíbrio fiscal de longo prazo. A diretriz central foi a de circunscrever a capacidade de gastos públicos às condições dadas estritamente pelas bases de origem tributária, obstando, para isso, a contratação de recursos de terceiros e confinando, portanto, os orçamentos praticamente às disponibilidades de caráter fiscal. Vale dizer: “revalorizou o papel do Tesouro como *locus* da atuação estadual” (LOPREATO, 2006a, p. 266). Diante do maior peso dos serviços da dívida e das metas de resultados primários e de evolução sustentável dos passivos, o poder discricionário dos gestores das finanças estaduais foi limitado,

<sup>17</sup> Em dezembro 2001, entre os 26 estados e o Distrito Federal, cinco unidades estavam acima do limite permitido (GO, MA, MG, MS e RS). Em abril de 2009, somente o RS permanecia desenquadrado, com relação DCL/RCL equivalente a 2,25, enquanto para todos os estados, considerados conjuntamente, a mesma relação era de 1,09, conforme dados consolidados pelo Tesouro Nacional de agosto de 2009.

uma vez que se tornou inescapável a necessidade de redimensionamento dos orçamentos a fim de comportá-los na nova realidade de obrigações e de financiamento, implicando na busca incessante do controle das despesas e do fortalecimento da arrecadação. Tal orientação de represamento das possibilidades de condução de políticas fiscais mais ativas, aliás, está subjacente no bojo da própria LRF, na medida em que seus artigos 65 e 66 preveem a não observância temporária dos limites, metas e prazos referentes a endividamento, despesas e resultados orçamentários em caso de “calamidade pública” e de “crescimento real baixo ou negativo” igual ou superior a quatro trimestres. Preceitos que se tornaram passíveis de serem acessados para o exercício de 2009, conforme recomendação autorizativa expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em janeiro de 2010<sup>18</sup>. Mas como foi oficializada já num quadro macroeconômico mais favorável, a prerrogativa flexibilizante foi incapaz de propiciar alívio às contas públicas ou alterações nos rumos da política fiscal, como será examinado na seção seguinte.

## O COMPORTAMENTO DAS FINANÇAS ESTADUAIS NO CONTEXTO DA CRISE

A crise internacional afetou as finanças dos estados por diversos canais de transmissão, sendo o mais evidente deles o efeito negativo sobre as receitas de ICMS em decorrência da retração da atividade econômica. Para fazer frente às dificuldades emergentes, os governos estaduais buscaram enfiar medidas a fim de readequar os orçamentos e contrabalançar, onde fosse possível, os impactos desfavoráveis das condições macroeconômicas adversas sobre as bases produtivas

<sup>18</sup> A recomendação da STN foi anunciada em 04/01/2010. Cabe comentar que, mesmo antes dessa orientação, o Senado Federal já discutia a possibilidade de flexibilizar as obrigações previstas na LRF, por meio do Projeto de Lei nº 450/2009.

de suas respectivas regiões. O Quadro 1 sintetiza, de forma seletiva, algumas das ações anunciadas, que contemplaram mudanças variadas na sistemática de cobrança do ICMS para setores produtivos e sociais elegidos como estratégicos ou prioritários; o aumento do contingenciamento de gastos (sobretudo de custeio); a busca da sustentação dos investimentos programados; a oferta direcionada de crédito etc. A avaliação dos reflexos e da efetividade que essas medidas tiveram no sentido de mitigar os efeitos da crise no âmbito de cada

BA	Contingenciamento seletivo de 3% das despesas orçadas para 2009; parcelamento do ICMS para o comércio varejista; liberação de crédito acumulado na exportação da indústria calçadista e novo enquadramento no Programa Desenvolve das empresas desse mesmo setor com projetos de expansão; linhas de crédito especiais através do Desenbahia aos segmentos de alimentos e bebidas; têxteis e confecções; calçados, informática e eletrônica, e transformação de plástico.
MG	Redutor na variação dos gastos de custeio equivalente a um ponto percentual da variação do IPCA; preservação e concentração do cronograma de execução dos investimentos nos dois últimos quadrimestres do ano; oferta de crédito por meio do BDMG; parcelamento do recolhimento do ICMS para setores determinados (siderurgia, comércio varejista, papel e celulose etc.)
MT	Contenção dos gastos de custeio.
PA	Diferimento do ICMS para o setor de comércio varejista; redução das alíquotas de ICMS e/ou concessão de regime especial nas operações internas e interestaduais em diversos setores e para vários produtos (trigo, siderurgia, hortifrutigranjeiros, pescados, madeira e celulose).
PR	Redução do ICMS sobre 95 itens de consumo popular, compensando queda de arrecadação por meio de aumento da alíquota de outros produtos.
RJ	Corte de 9,3% nos gastos orçados de 2009; desoneração do ICMS nas aquisições de bens de capital e sobre produtos da indústria eletromecânica; redução da parcela do ICMS apropriada pelo Fundo Estadual de Pobreza incidente em energia e telecomunicações.
RS	Corte nos gastos de custeio; aumento do montante de crédito por meio do Banrisul.
SC	Contingenciamento de 38% das despesas de custeio; “pacote” de R\$ 4,4 bilhões em investimentos públicos em 24 meses; antecipação do 13º salário do funcionalismo em 2008.
SP	Contingenciamento de R\$ 1,5 bilhão nos gastos orçados para 2009; diferimento do ICMS nas aquisições de bens de capital; oferta seletiva de crédito (autopeças, máquinas e equipamentos); ampliação do regime de substituição tributária; preservação e aceleração do cronograma dos investimentos orçados para 2009; suspensão do ICMS na aquisição de insumos destinados a produção de bens para exportação de setores considerados estratégicos para o emprego; prorrogação da redução de alíquota do ICMS de 18% para 12% até 31/12/2009.

### Quadro 1 Algumas medidas anticrise de estados selecionados

Fonte: Jornais noticiosos e portais dos governos estaduais na internet.

estado extrapola o propósito do presente artigo, mas, embora possam ser consideradas positivas e oportunas, as mesmas não foram suficientes para alterar a dinâmica fiscal a que se vem fazendo referência, cujo corolário é o compromisso inarredável com uma trajetória das contas públicas considerada sustentável no longo prazo, por meio da geração continuada de superávits primários, independente do ambiente macroeconômico vigente.

Esse elemento basilar do atual regime fiscal, que abrevia os espaços para execução de políticas anticíclicas pelas autoridades orçamentárias, fica patente na evolução dos resultados primário e nominal dos estados, tomados em conjunto, como pode ser visualizado na Tabela 1. Em meio às dificuldades impostas pela crise, os governos estaduais lograram ampliar o superávit primário para 2,26% do PIB entre janeiro e junho de 2009, quase 60% acima do obtido em 2008. Mais expressivo foi o desempenho nominal: o saldo de 2,4% do PIB no primeiro semestre de 2009, além de expressar um ajuste da ordem de 3,5% do PIB, rompeu a tendência de déficits crescentes verificada desde 2007. Interessa avaliar, portanto, os principais fatores explicativos do referido movimento, com base na análise de alguns indicadores selecionados das receitas e dos gastos públicos<sup>19</sup>.

Deve ser colocada em acento, inicialmente, a queda na arrecadação do ICMS – principal fonte de recursos próprios dos estados, responsável por 57%, em média, da receita líquida disponível (RLD) nos períodos em tela. O refluxo da atividade econômica, observada desde o quarto trimestre de 2008, foi decisivo para o comportamento desse tributo, que acumulou perda de participação no PIB de quase 5% no primeiro semestre de 2009.

<sup>19</sup> Indicadores utilizados: Receita Líquida Disponível = Receita Realizada – (Operações de Crédito + Alienação de Bens + Transferências Obrigatórias); Outras Receitas Tributárias = Receita Tributária – Receita de ICMS; Receita Líquida de Transferência = Transferências Correntes + Transferências de Capital – Transferências Obrigatórias; Fontes Financeiras de Financiamento = Operações de Crédito + Alienação de Bens; Outras Despesas Correntes Primárias Próprias = Despesa Corrente Primária – (Despesa de Pessoal + Transferências Obrigatórias); Serviço da Dívida = Juros e Encargos da Dívida + Amortização da Dívida.

**Tabela 1**  
**Indicadores fiscais e financeiros selecionados dos estados e do governo federal**

Em % do PIB a preços de mercado – Valores correntes			
Governos estaduais	Jan./dez. 2007	Jan./dez. 2008	Jan./jun. 2009
Receita líquida disponível	10,69	11,67	11,90
Receita de ICMS	6,35	6,71	6,39
Outras receitas tributárias	1,25	1,31	1,74
Receita de IPVA – 1º semestre	0,89	0,94	1,03
Receita líquida de transferência	0,78	1,02	1,17
Fundo de participação dos estados	1,15	1,24	1,22
Fontes financeiras de financiamento	0,08	0,17	0,26
Despesa de capital primária	0,75	0,99	0,64
Despesa corrente primária	10,32	11,02	10,86
Despesa de pessoal	5,13	5,21	5,16
Outras despesas correntes primárias próprias	3,23	3,73	3,51
Investimento	0,56	0,79	0,51
Serviço da dívida	1,00	1,05	1,08
Resultado primário	1,03	1,42	2,26
Resultado nominal	0,11	1,08	-2,40
Governo federal	Jan./dez. 2007	Jan./dez. 2008	Jan./jun. 2009
Receita tributária	8,25	9,32	8,73
Despesa de pessoal	4,48	4,53	5,01
Outras despesas de custeio e de capital	4,18	4,19	4,24
Resultado primário	2,23	2,47	1,29
Resultado nominal	1,85	1,27	3,54
Indicadores de endividamento (*)	Dez. 2007	Dez. 2008	Jun. 2009
Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)	43,88	38,83	43,21
Dívida Líquida do Setor Público Federal (DLSPF)	29,53	25,59	29,14
Dívida Líquida do Setor Público Estadual (DLSPE)	11,84	12,10	11,92

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária dos estados e do governo federal; Contas Nacionais Trimestrais do IBGE; Boletim do Banco Central; Boletim da Cotepe. Obs: (1) não incluem dados do DF, RR e AP devido inexistência dos RREO em alguns anos. (2) Resultado Nominal = déficit (+) superávit (-). (\*) Relação calculada com base no PIB dos últimos 12 meses a preços do mês assinalado – Deflator: IGP-DI centrado.

A diminuição do ICMS foi parcialmente contrabalançada pelo aumento substancial dos recursos repassados e da arrecadação dos demais impostos, com destaque para o IPVA. Somadas, a receita líquida de transferência e as outras receitas tributárias cresceram mais de 25% entre dezem-

bro de 2008 e junho de 2009, alcançando nível próximo a 3% do PIB, ante pouco mais de 2% em 2007. Assim, mesmo com a piora do ICMS, a RLD teve incremento relativo próximo a 2%. Dois aspectos devem ser destacados à luz dessas considerações. Em primeiro lugar, a redução do IPI patrocinada pelo governo federal com o intuito de estimular a produção de setores como automotivo e de eletrodomésticos (linha branca), embora tenha afetado o fundo de participação dos estados (FPE), foi compensada por outros mecanismos de transferências de recursos aos governos estaduais, de modo que seus recebimentos líquidos foram positivos e crescentes. Em segundo lugar, é possível dizer que, ao dar sustentação ao nível de atividade do segmento de automóveis, o governo federal contribuiu, indiretamente, para manter o recolhimento de IPVA em ascendência, cujo aumento foi de quase 13% em proporção ao PIB no primeiro semestre de 2009, comparativamente ao mesmo período do ano anterior. De igual modo, as fontes financeiras de financiamento (FFF) cresceram 53% em relação ao PIB no mesmo período, mas se mantiveram em níveis retraídos, em grande medida devido às restrições impostas pela LRF às captações de recursos de terceiros por parte dos estados, conforme explicado na seção anterior. Ainda assim, esse aumento foi oportuno, dando certa folga aos gestores das finanças públicas. Basta observar, por exemplo, que as FFF foram suficientes para arcar com 16% dos serviços da dívida em 2008, passando a cobrir 24% desses gastos no primeiro semestre de 2009 – o que permitiu a realocação de recursos no âmbito do orçamento a fim de sustentar níveis pretéritos de determinados dispêndios ou evitar cortes mais pronunciados em outros<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> O governo federal criou, em 2009, o Programa Emergencial de Financiamento (PEF), pelo qual ofertou uma linha de crédito de R\$ 10 bilhões, operada por meio do BNDES, a fim de viabilizar despesas de capital previstas pelos estados nos orçamentos daquele exercício fiscal. Assim, as FFF – mais precisamente as operações de crédito – compensaram, em parte, perdas de receitas tributárias, propiciando, como afirmado, a sustentação de determinados programas e/ou cortes menos acentuados nos investimentos.

Esse redimensionamento orçamentário pelo lado dos gastos não foi negligenciável, como pode ser percebido pela evolução das despesas primárias correntes e de capital, cujo peso relativo ao PIB baixou, conjuntamente, 4,3% entre 2008 e os primeiros seis meses de 2009. A redução dos dispêndios, no entanto, foi bastante diferenciada e atingiu de maneira mais acentuada os de capital, com corte de quase 36%, ao passo que os correntes tiveram contenção de 1,5%. A grande discrepância verificada reflete a reconhecida rigidez dos gastos correntes, o que reduz sobremaneira o espaço de manobra dos gestores das finanças públicas e faz recair o esforço fiscal principalmente sobre aquelas programações de caráter discricionário. Foi o caso dos investimentos, que apresentaram retração de 35%, enquanto a folha de pessoal caiu pouco mais de 1,0% e as outras despesas correntes primárias próprias (*proxy* do custeio) retrocederam em 6%. Diversamente, os serviços da dívida aumentaram de importância e atingiram a soma de 1,08% do PIB – pouco mais de 3% em relação ao montante de 2008, mantendo o movimento ascendente verificado nos anos em análise. O comentado comportamento é explicado, em grande parte, pelo fato de que os compromissos financeiros dos estados assumiram estatuto de despesa obrigatória desde o refinanciamento dos passivos amparado na Lei 9.496/1997 (artigo 4º), que afastou o risco de inadimplência dos governos estaduais, ao estabelecer a vinculação compulsória e automática de receitas próprias e de recursos oriundos do FPE ao pagamento dos serviços da dívida.

Vale a pena, para melhor contextualizar a evolução das finanças estaduais, uma breve apreciação de alguns indicadores orçamentários do governo federal, com o propósito de colocar em saliência aspectos importantes a serem considerados na avaliação das características básicas do atual regime fiscal. Um deles diz respeito aos resultados nominal e primário da União, que foram discrepantes em relação aos apurados pelos estados. Enquanto o superávit primário do primeiro se-

mestre de 2009 foi 48% menor do que o de 2008, o déficit nominal quase triplicou, configurando clara inflexão com a trajetória antecedente de melhoria. A deterioração das condições fiscais do governo federal explicitada por ambos os indicadores, entretanto, não foi causada somente pela retração da atividade econômica, que afetou fortemente suas receitas tribu-

tárias, mas também pela decisão de implementar uma política de sustentação da demanda na tentativa de contra-arrestar os efeitos recessivos da crise, mediante diversas iniciativas, entre as quais podem ser citadas, resumidamente e do ponto de vista estritamente orçamentário, a redução seletiva de alíquotas de impostos e contribuições e a expansão do gasto público de caráter primário. Essa diretriz imprimida na ação federal transparece, em parte, na progressiva elevação das despesas de pessoal e das outras despesas de custeio e capital (OCC). Os dados apresentados na Tabela 1 mostram que a participação das referidas modalidades de gastos no PIB subiu, conjuntamente, cerca de 6% no primeiro semestre de 2009. Cabe chamar a atenção para o aumento dos gastos de pessoal (10,59%) em ritmo superior à variação bem mais modesta das OCC (1,30%), explicitando, nessa assimetria, o estreito raio de atuação das autoridades nacionais, que assim como os gestores estaduais, também esbarraram na comentada rigidez dos gastos correntes e se mantiveram igualmente subordinados aos parâmetros fundamentais do regime fiscal vigente. Vale dizer, a obrigatoriedade de assegurar um padrão considerado sustentável para as contas públicas no longo prazo, com o que a geração de superávits primários continuados e/ou o represamento permanente das despesas se apresentam como peças essenciais do modelo fiscal em referência, redundando em dificuldades bem demarcadas para a execução de uma política anticíclica calcada, primordialmente, na ampliação mais incisiva dos dispêndios de capital.

**Enquanto o superávit primário do primeiro semestre de 2009 foi 48% menor do que o de 2008, o déficit nominal quase triplicou**

A “postura” fiscal distinta observada nos estados e no plano federal se desdobrou, evidentemente, nos níveis de endividamento. A Dívida Líquida do Setor Público Estadual (DLSPE) voltou a retroceder no primeiro semestre de 2009 para 11,92% do PIB, enquanto a da União (DLS-PF) interrompeu a sua trajetória de queda e subiu para 29,14% do PIB, implicando

na ampliação do estoque global da DLSP em 4,38 pontos percentuais no mesmo período. Uma consideração a ser feita é que o comentado comportamento orçamentário diferenciado decorreu, entre outros fatores, do fato de que as normas de disciplinamento fiscal e financeiro da LRF são mais restritivas para as instâncias de governo inferiores do que para a União, principalmente em razão do tratamento desigual dado ao endividamento das mesmas. Como explicado na seção precedente, a LRF (Artigo 31) estabelece punições a todos os entes federativos desenquadrados dos limites estabelecidos para o montante da dívida consolidada e determina a eliminação imediata dos excessos incorridos num prazo de três quadrimestres consecutivos, induzindo, assim, um esforço fiscal permanente objetivando manter o estoque dos passivos numa trajetória congruente com os parâmetros fixados. Ocorre que desde a promulgação da LRF, somente os limites de endividamento de estados e municípios foram definidos, estreitando, com isso, o horizonte de atuação dos gestores subnacionais, impelidos a gerar resultados primários continuados para cumprir os referidos marcos legais. Não se quer dizer com isso que o governo central esteja livre de atender o conjunto de metas e limites quantitativos consagrados na LRF e muito menos desobrigado de se guiar por diretrizes coerentes com um padrão intertemporal de sustentabilidade fiscal – consubstanciado, como discutido antes, na relação dívida/PIB. Ao contrário, a ação das autoridades federais permanece pautada no sentido de afiançar o inescapável compromisso com a solvência das contas

públicas, afastando os riscos potenciais de *default*. Mas é correto dizer que a indefinição de um teto para a dívida consolidada da União deixa uma brecha para o encaminhamento de medidas no campo fiscal, que, embora diminuta, efetivamente não está aberta aos estados<sup>21</sup>.

Deve ser apontado, em resumo, que a queda na arrecadação de ICMS ocasionada pela crise fez emergir um quadro adverso para os estados, parcialmente mitigado pelo incremento de outras fontes de recursos, com destaque para as receitas transferidas, bem como as provenientes de outros tributos estaduais e as de caráter financeiro (operações de crédito e de alienação de bens). A necessidade de manter a observância dos limites e das metas fixadas pela LRF e de fazer face aos compromissos com a dívida obrigou os governos estaduais a promoverem um reordenamento importante dos gastos orçamentários. Diante das dificuldades de cortar despesas correntes rígidas – como as de pessoal e custeio da máquina – e da obrigatoriedade de pagar a carga de juros e amortização, a rubrica dos investimentos foi a mais sacrificada, de modo que a perspectiva de implementação de uma política fiscal anticíclica pelos estados, a fim de minimizar os efeitos da crise sobre suas respectivas jurisdições, acabou sendo atrofiada. Por outra parte, a forma de operação da política fiscal pelo governo federal, aproveitando as oportunidades e brechas possíveis para dar sustentação à demanda, foi importante no sentido de afrouxar um pouco o espaço de atuação dos gestores das finanças estaduais e, assim, atenuar a magnitude dos cortes de gastos requeridos pelo ajustamento à nova conjuntura de crise, ainda que ao custo de uma deterioração de suas próprias condições orçamentárias e financeiras.

### **Diversos estados encetaram medidas a fim de minimizar os impactos negativos sobre o investimento produtivo e o consumo**

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O texto avaliou a evolução das finanças estaduais na adversa conjuntura macroeconômica derivada da crise internacional, cujas consequências não foram triviais, conforme demonstrado. Para contrabalançar as dificuldades emergentes, diversos estados encetaram medidas a fim de minimizar os impactos negativos sobre o investimento produtivo e o consumo em suas respectivas jurisdições, sem conseguir, entretanto, alterar os fundamentos da política fiscal vigente, que permaneceu orientada no sentido de assegurar a sustentabilidade das contas públicas no longo prazo, por meio da geração continuada de superávits primários. A dinâmica pró-cíclica assumida pelas finanças estaduais em meio ao conturbado quadro de crise pôde ser percebida pelo desempenho de diversos indicadores, cabendo mencionar a melhoria substancial dos resultados nominal e primário, para a qual a contenção de gastos orçamentários de natureza não financeira contribuiu de forma importante.

Esse comportamento imprimido às contas públicas dos estados, no entanto, não pode ser considerado como resultante de uma ação intencional ou de mera omissão dos gestores das finanças subnacionais, mas, sim, da impossibilidade dos mesmos de encaminharem medidas mais extensivas e consistentes ao enfrentamento da crise em razão das restrições impostas pelo atual regime fiscal. Como argumentado em várias partes do presente trabalho, o modelo vigente repousa em mecanismos institucionais direcionados a cercear a discricionariedade na condução da política fiscal, atando a sua operacionalidade ao compromisso inescapável com a solvência orçamentária intertemporal.

<sup>21</sup> Em agosto de 2000, a Presidência da República enviou ao Senado Federal duas propostas de limites globais para a dívida consolidada da União e dos estados, Distrito Federal e municípios. No Senado, as proposições do Executivo foram apreciadas separadamente. O limite dos entes subnacionais foi definido por meio da Resolução nº 40/2001, ao passo que a proposta do limite da União continua em tramitação no Senado, através do projeto de Resolução nº 84/2007. A proposta é fixar um limite para a dívida consolidada líquida (DCL) da União correspondente a 3,5 vezes a receita corrente líquida (RCL). Para os estados e municípios, o limite vigente é de 2,0 e 1,2 vezes a RCL, respectivamente. Em abril de 2009, a DCL do governo federal equivalia a 1,92 a RCL.

Sob tal diretriz elementar, poucas alternativas restaram aos gestores das finanças estaduais frente à crise, que se mantiveram forçosamente empenhados em produzir os resultados primários requeridos tanto à observância das metas e limites quantitativos fixados pela LRF quanto ao atendimento do serviço da dívida – que desde a renegociação dos passivos (Lei 9.496/1997), vale assinalar, passou a ser uma despesa obrigatória e inadiável, por ter liquidação automática garantida por tributos e recursos oriundos do FPE. Vinculação que estabelece a prevalência das obrigações financeiras sobre outras modalidades de dispêndio e amplia ainda mais a rigidez orçamentária, com o que os ajustamentos cobrados em momentos de crise passam a recair, primordialmente, sobre despesas de caráter discricionário, como é o caso dos investimentos. Devem ser recordados aqui alguns números para clarificar melhor esse aspecto. Enquanto o serviço da dívida teve incremento de 8,6% entre 2007 e o primeiro semestre de 2009, atingindo 1,08% do PIB, os gastos com investimento recuaram na mesma magnitude (-8,8%) e os de pessoal e custeio subiram menos da metade (3,7%).

Tal arranjo fiscal – que atrofia as perspectivas de encaminhamento de medidas de sustentação da demanda por parte dos estados – é problemático porque lança sobre a União toda a responsabilidade de implementação de uma política anticíclica, ao custo da deterioração de suas condições orçamentárias e financeiras, como ficou patente no período de crise analisado. A necessidade de revisão desse modelo, de modo a vislumbrar a possibilidade de compartilhamento de tarefas em momentos críticos de reversão macroeconômica, ganha relevância no quadro contemporâneo, uma vez que a profundidade e a severidade da crise internacional – e o seu próprio alcance temporal ainda em aberto – colocaram em xeque os paradigmas teóricos que fundamentam o atual regime e abriram espaço para a retomada do debate acerca da importância e do papel a ser atribuído à política fiscal, como atesta a mudança de postura observa-

da no seio do *mainstream* em relação a essa agenda temática – embora não tenha sido abandonada a defesa intransigente da manutenção de uma institucionalidade em prol da solvência intertemporal das contas públicas. O trecho abaixo, extraído de documento divulgado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), é emblemático nesse sentido, ao recomendar uma atuação incisiva e prolongada do Estado a fim de estimular a demanda agregada, por meio dos típicos instrumentos de expansão do gasto público e/ou redução de impostos, antes repudiados pela suposição da ineficiência e dos efeitos inconvenientes do ativismo fiscal:

O pacote fiscal mais eficiente deve ser oportuno, amplo, duradouro, diversificado, contingente, coletivo e sustentável: oportuno, porque a necessidade de ação é imediata; amplo, porque a queda atual e esperada da demanda privada é excepcionalmente grande; duradouro, porque a desaceleração durará por algum tempo; diversificado, por causa do grau excepcional de incerteza associado com qualquer medida única; contingente, porque a necessidade de reduzir a percepção de probabilidade de outra “Grande Depressão” requer o compromisso de fazer mais, caso necessário; coletivo, posto que cada país que tenha espaço fiscal deva contribuir, sustentável, de modo a não conduzir a uma explosão da dívida e a reações adversas dos mercados financeiros. Olhando para o conteúdo do pacote fiscal, nas circunstâncias atuais, aumentos das despesas e reduções focadas de impostos e transferências terão provavelmente multiplicadores mais altos. Reduções generalizadas de impostos ou subsídios, sejam para os consumidores ou para as empresas, provavelmente terão multiplicadores mais baixos (SPILIMBERGO et al., 2008, p. 2)22.

<sup>22</sup> Veja, na mesma linha, INTERNATIONAL MONETARY FUND (2009, p. 46-47) e Blanchard (2008, p. 8-10).

Convém deter, da citação acima, a avaliação nela contida de que a crise não é episódica, mas tem uma temporalidade mais extensa, o que remete para o entendimento do viés estrutural dos distúrbios macroeconômicos vivenciados, exigindo, por isso mesmo, uma interposição do Estado, simultaneamente, ampla, duradoura e diversificada. Sob tal prisma, é questionável a interpretação de alguns analistas de que o modelo fiscal instituído no país é adequado ao enfrentamento de crises, uma vez que a própria LRF contém mecanismos anticíclicos, ao permitir a flexibilização temporária de limites, metas e prazos dos resultados orçamentários e financeiros em casos excepcionais<sup>23</sup>. A fragilidade mais evidente da argumentação reside no fato de não estar sendo cobrada mais apenas uma ação intempestiva, ocasional e pontual do setor público para fazer frente a possíveis contingências conjunturais. No rastro da crise, foi recolocada na ordem do dia a necessidade da presença persistente do Estado, por meio da execução de políticas que combinem mecanismos – vale repetir – amplos, duradouros e diversificados.

É a partir dessa compreensão que se coloca como urgente a revisão do regime fiscal vigente no país, cujas mudanças devem ser pautadas por diretrizes que, simultaneamente, apontem para: i) a recuperação da capacidade de regulação da demanda agregada pelo setor público; ii) a conformação de um novo arranjo político-institucional cooperativo favorável à ação combinada e sinérgica entre as esferas federativas; e iii) a reabilitação do poder de comando e de coordenação da União sobre a política fiscal – sem com isso neutralizar as possibilidades de atuação dos governos estaduais, que têm um papel importante a exercer no plano subnacional, podendo reforçar e dar maior abrangência e profundidade às iniciativas implementadas no campo fiscal.

<sup>23</sup> Essa visão está sintetizada em Brasil (2009, p. 134).

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; BIASOTO JR., G. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, p. 71-122, jun. 2007.
- ALESINA, A.; PEROTTI, R. *The political economy of budget deficits*. Washington, DC: IMF, 1994. (Working Papers, n. 85).
- BARRO, R. Are government bonds net wealth? *The Journal of Political Economy*, Chicago, v. 82, n. 6, p. 1095-1117, nov./dez. 1974.
- BIASOTO JR., G. A polêmica sobre o déficit público e a sustentabilidade da política fiscal. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JR., G. A (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.
- BLANCHARD, O. J. *Suggestions for a new set of fiscal indicators*. Paris: OECD, 1990. (Working Papers, n. 79).
- \_\_\_\_\_. *Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil*. Cambridge (MA): NBER, 2004. (Working Papers, n. 10389). Disponível em: < <http://www.nber.org> >. Acesso em: set. 2009.
- \_\_\_\_\_. Cracks in the system: repairing the damaged global economy. *Finance and Development*, Washington, v. 45, n. 4, p. 8-10, dez. 2008.
- BLANCHARD, O. et al. The sustainability of fiscal policy: new answers to an old question. *OECD Economic Studies*, Paris, n. 15, p. 07-36, 1990.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Relatório preliminar da comissão de crise financeira e da empregabilidade*. Brasília, 2009.
- CARVALHO, F. J. C. Fundo soberano brasileiro. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, v. 2, n. 19, p. 12-13, fev. 2009.
- CHICK, V. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- ELMENDORF, D. W.; MANKIW, N. G. *Government debt*. Cambridge (MA): NBER, 1998. (Working Papers, n. 6470). Disponível em: <<http://www.nber.org>>. Acesso em: set. 2009.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small european countries. In: BLANCHARD, O. J.; FISCHER, S. (Org.). *NBER Macroeconomics Annual 1990*. Cambridge: MIT Press, 1990. Disponível em: <<http://www.nber.org>>. Acesso em: set. 2009.
- GOLDFAJN, I. *Há razões para duvidar de que a dívida pública no Brasil é sustentável?* Brasília: Banco Central do Brasil, 2002. (Notas Técnicas, n. 25).



- HEMMING, R.; KELL, M. Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities. In: *Fiscal Rules, proceedings*. Roma: Banca d'Italia, 2001. Disponível em: <<http://www.bancaditalia.it>>. Acesso em: set. 2009.
- HEMMING, R.; KELL, M.; MAHAFOUZ, S. *The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature*. Washington, DC: IMF, 2002. (Working Papers, n. 208).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World economic outlook – update*. Washington: IMF, 2008. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: set. 2009.
- World economic outlook: sustaining the recovery*. Washington: IMF, 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org>>. Acesso em: set. 2009.
- KOPITS, G. *Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?* Washington, DC: IMF, 2001. (Working Papers, n. 145).
- LOPREATO, F. L. C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas-SP: IE/Unicamp, 2002.
- \_\_\_\_\_. A situação financeira dos estados e a reforma tributária. In: PINTO, M. P. A.; BIASOTO JR., G. (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2006a.
- \_\_\_\_\_. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas-SP: IE/Unicamp, 2006b. (Textos para discussão, n. 119).
- \_\_\_\_\_. Política fiscal: mudanças e perspectivas. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 7, p. 184-205, maio de 2006c.
- MORA, M. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Textos para discussão, n. 866).
- PRAMMER, D. Expansionary fiscal policy? An appraisal of the literature on non-keynesian effects of fiscal policy and a case study for Austria. *Monetary Policy and the Economy*, Viena, Q3/04, p. 34-52, abr./jun. 2004.
- RAMOS, A. M.; TANNER, E. *Fiscal sustainability and monetary versus fiscal dominance: evidence from Brazil, 1991-2000*. Washington, DC: IMF, 2002. (Working Papers, n. 5).
- RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. *A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999. (Textos para discussão, n. 69).
- RZONCA, A.; CIZKOWICZ, P. *Non-keynesian effects of fiscal contraction in new member states*. Frankfurt: European Central Bank (ECB), 2005. (Working Paper Series n. 519).
- SERRANO, F.; BRAGA, J. O mito da contração fiscal expansionista nos EUA durante o governo Clinton. *Economia e Sociedade*, Campinas-SP, v. 15, n. 2, p. 213-239, ago. 2006.
- SPIILIMBERGO, A. et al. *Fiscal policy for the crisis*. Washington, DC: IMF, 2008. (Staff Position Note, n. 08/01).
- SUTHERLAND, D.; PRICE, R.; JOUMARD, I. Sub-central government fiscal rules. *OECD Economic Studies*, Paris, n. 41, p. 141-181, 2005.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. *Trade and development report, 2009: responding to the global crisis: climate change mitigation and development*. Genebra: UNCTAD, 2009.
- VIEIRA, D. J. Ajuste fiscal e financeiro dos estados no pós-real – um balanço. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 14, 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.

Artigo recebido em 25 de janeiro de 2010  
e aprovado em 19 de março de 2010.

# Mundo do trabalho e crise

*Nilton Vasconcelos\**

\* Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia (IFBA); secretário do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte do Estado da Bahia (Setre).  
niltonvj@gmail.com

## Resumo

O texto aborda os efeitos do processo de contínua desvalorização do trabalho imposta por políticas de cunho neoliberal e o agravamento deste quadro com a evolução recente da economia global. Destaca o compromisso por parte dos mandantes tripartites da OIT através do Pacto Mundial para o Emprego, colocando a geração de postos de trabalho e a proteção social como elementos centrais das políticas econômicas e sociais baseadas na promoção do trabalho decente como estratégia de enfrentamento da crise. Analisa as características do mercado de trabalho brasileiro e os desafios da superação dos entraves na promoção do trabalho decente – liberdade, segurança, igualdade, geração de emprego, remuneração adequada. Ressalta a importância de experiências subnacionais neste campo, a partir de iniciativa do governo da Bahia.

**Palavras-chave:** Trabalho decente. Crise. Políticas públicas. Mercado de trabalho.

## Abstract

*The text addresses the effects of the continuous devaluation of labor imposed by neo-liberal policies and the worsening of this situation due to recent developments in the global economy. It highlights the commitment of the ILO's tripartite constituents through the Global Compact for labor, setting out the generation of employment and social protection as elements central to the economic and social policies, focused on promoting decent work, as a strategy for coping with the crisis. It analyzes Brazilian labor market characteristics and the challenges of overcoming obstacles in the promotion of decent work - freedom, security, equality, job creation, and appropriate remuneration. It emphasizes the importance of sub-national experiences in this field, from the perspective of the Government of Bahia initiative.*

**Keywords:** Decent work. Crisis. Public policy. Labor market.

## INTRODUÇÃO

Ao discutir os cenários possíveis do mundo do trabalho no pós-crise, é preciso ter em conta a natureza do desenvolvimento capitalista. O mercado de trabalho sofreu, antes mesmo da crise de 2007-2009, profundos ajustes decorrentes da reestruturação produtiva iniciada ainda no século passado, quadro este agravado com a crescente financeirização da economia que também remonta algumas décadas.

Assim, analisaremos, neste texto, algumas características que vem assumindo o mercado de trabalho no Brasil e suas perspectivas, sem deixar de observar que o quadro internacional sinaliza para novas crises que se gestam.

A última crise, cuja intensidade estimulou, de início, comparações com a Grande Crise Capitalista de 1929, atingiu em cheio o capital financeiro e se desenvolveu a partir do centro em direção à periferia da economia mundial. Essa particularidade, contudo, não tornou menos perversos os seus reflexos sobre todo o globo. Embora o impacto sobre as economias centrais tenha sido mais intenso num primeiro momento, o alto grau de integração resultante da intensificação do comércio internacional de bens e serviços, e especialmente da atividade financeira, fez com que os seus efeitos chegassem também às economias periféricas, que, em geral, têm estruturas socioeconômicas mais sensíveis.

O trabalho como um dos fatores essenciais do sistema econômico também padece, refletindo a crise do capital. A força de trabalho, como de outras vezes, está entre as primeiras vítimas com o fechamento de oportunidades de emprego, de início nos bancos e no sistema financeiro, em seguida na indústria, na agricultura, no comércio e nos demais segmentos do setor serviço.

As consequências da quebra de instituições centenárias, que arrastou tantas outras empresas para o abismo, não se produzem igualmente ou de forma homogênea nos diversos países. Ao contrário, as discrepâncias entre as economias das nações foram acentuadas pelas políticas da fase precedente, fundadas no estímulo à abertura de mercados – genérica e erroneamente chamadas de globalização –, de modo que o impacto sobre o mercado de trabalho tende a se manifestar, pelo mesmo mecanismo, de forma mais agravada nas economias menos protegidas e mais frágeis.

Uma das manifestações mais evidentes desse processo é o revigorado protecionismo dos países centrais com políticas anti-imigração, estimuladas pelo nacionalismo e pelo racismo, fazendo retornar aos países de origem trabalhadores antes indispensáveis na execução de tarefas consideradas menos nobres.

Os efeitos da crise, portanto, não alcançam homogeneamente os trabalhadores pelo mundo afora.

Também não se pode afirmar que serão facilmente superados os mecanismos que a deflagraram. A Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, em junho de 2009, salientou a prolongada perspectiva de aumento do desemprego e agudização da pobreza e da desigualdade.

O entrelaçamento entre os setores financeiro e produtivo, elevado a altos níveis, resultou na eliminação de milhões de postos de trabalho. Essa crise chegou num período histórico marcado pela hegemonia das concepções teóricas baseadas na preponderância da lógica do capital e do mercado sobre outras dimensões da atividade humana.

Chama-se, aqui, a atenção para este acontecimento, também pelo significado intrínseco à própria crise: o socorro organizado pelo Estado capitalista, com recursos públicos, para salvar o mercado e as suas instituições, após décadas e décadas de cantilena sobre o necessário afastamento do Estado do ambiente econômico, em função da sua suposta ineficiência. Circunstância irônica e trágica ao mesmo tempo. Naturalmente, os ideólogos do modelo ora abalado realizam novos malabarismos teóricos para explicar e justificar – à sua maneira – a superioridade do sistema e, possivelmente (não se deve tomar como surpresa), apontar “intromissões” do próprio Estado, no passado, como fator deflagrador da crise atual.

Ao contrário, essa crise tem sua origem na subordinação do trabalho a outras esferas, notadamente o capital financeiro, e expressa, evidentemente, as limitações de um modelo econômico insustentável.

A contínua desvalorização do trabalho, imposta por políticas de cunho neoliberal nas últimas décadas em todo o mundo, produziu o aumento do desemprego e da pobreza, e o achatamento salarial. As condições de trabalho se deterioraram – com o incremento da carga horária laboral, a submissão a atividades exaustivas, o crescimento do trabalho eventual e informal, entre outras precariedades. Assim, a insegurança, a desigualdade, a inadequada remuneração e a falta de liberdade passaram a

comprometer uma evolução dirigida à valorização e à dignidade no mundo do trabalho.

Esse quadro socioeconômico é agora agravado, e sobre ele devem estar atentos os formuladores de política pública do trabalho. Ampliar as conquistas do trabalho e restringir a influência do mercado através da observância de normas rigorosas parece ser um caminho a ser trilhado. Não se pode imaginar, entretanto, que medidas que não alterem os elementos propulsores da crise possam obter sucesso ao ponto de reverter tendências já mencionadas. Medidas anticíclicas trazem os genes econômicos do sistema, e não se propõem a alterá-los na essência.

Nesse quadro, é um grande avanço o estabelecimento de um compromisso por parte dos mandantes tripartites da Organização Internacional do Trabalho, que decidiram firmar um Pacto Mundial para o Emprego, colocando a geração de postos de trabalho e a proteção social como elementos centrais das políticas econômicas e sociais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009). Propugna-se, naquele documento, a promoção do trabalho decente como estratégia de enfrentamento da crise, como base política que vise a 1) acelerar a criação de postos de trabalho; 2) estabelecer sistemas de proteção social; 3) fortalecer o respeito a normas internacionais; e 4) estimular o diálogo social.

Sem dúvida, é indispensável destacar os pontos acima formulados, que serviram de fundamento ao Pacto Mundial para o Emprego, cabendo a cada um dos signatários adequar estes aspectos, evidentemente, às circunstâncias de cada país e ao nível de desenvolvimento das políticas públicas do trabalho. São eixos que têm norteado a atuação da Organização Internacional do Trabalho, cuja reafirmação revela coerência e firmeza de propósitos do mandado que lhe foi confiado.

Em face desse contexto, propõe-se neste texto analisar algumas das características do mercado de trabalho brasileiro e os desafios da superação dos entraves na promoção do trabalho digno no contexto acima referenciado.

## O BRASIL NO CENÁRIO DO TRABALHO

Mesmo entre os países em desenvolvimento, especialmente o grupo denominado de BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China), observa-se um variado quadro das relações de trabalho, quanto ao grau de formalização do emprego, do nível de desenvolvimento das normas trabalhistas e da proteção social em particular. Esta diversidade revela a complexidade da abordagem do problema em plano mundial, significando dizer que, considerada a formulação de caráter geral no âmbito da OIT e preservada a autonomia de cada país, trata-se de conhecer profundamente as realidades específicas e estabelecer metas factíveis para o enfrentamento dos déficits de trabalho decente, sobretudo, em momento de uma crise de grande envergadura. Vale ressaltar que a promoção do trabalho decente terá tanto mais êxito quanto este conceito puder ser traduzido eficazmente para os contextos nacionais.

No Brasil, registram-se, ao longo do século XX, importantes conquistas para os trabalhadores do ponto de vista da organização sindical, da regulamentação das relações do trabalho em diversos níveis, incluindo a implantação dos Tribunais do Trabalho, do Ministério Público do Trabalho e do Ministério do Trabalho e Emprego. A existência dessas instituições assegura políticas públicas continuadas na regulação e fiscalização do trabalho, a manutenção do sistema público de emprego de qualificação e intermediação de mão de obra, do seguro-desemprego, das normas sobre saúde e segurança do trabalho, entre outras. É forçoso, entretanto, considerar que é preciso ampliar a cobertura destes serviços e benefícios, atingindo mais e mais trabalhadores.

Os chamados déficits de trabalho decente podem ser observados ao se analisar distintos aspectos da atividade daqueles que vivem do trabalho. Ainda são expressivos, por exemplo, os índices de acidentes de trabalho, cujo número aumentou 13,4% em 2008, comparado com o ano anterior. Foram registradas, naquele ano, 2,7 mil mortes por

acidentes do trabalho em todo o país. Considere-se o agravante que as estatísticas existentes abarcam apenas os segurados. Portanto, os acidentes com trabalhadores informais não são contabilizados (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ACIDENTES DO TRABALHO, 2009).

Entre os jovens, a taxa de desemprego continua alta, representando, em média, duas vezes a taxa de desemprego registrada para os trabalhadores em geral. O desemprego também é maior entre mulheres que homens, apesar do crescimento da participação feminina no mercado. Da mesma forma, há mais desempregados entre negros do que entre brancos, assim como as estatísticas lhes são desfavoráveis quanto ao rendimento e qualidade da ocupação. São aspectos da desigualdade no mundo do trabalho que se deve procurar alterar através da ação do Estado.

É sabido, contudo, que o nosso país tem feito um grande esforço, reconhecido internacionalmente, para enfrentar situações efetivamente aviltantes no ambiente do trabalho, notadamente visando à erradicação do trabalho forçado e do trabalho infantil. Esse esforço coordenado pelo governo federal tem sido persistente, a despeito de inúmeras pressões internas, e tem contribuído para o debate nacional sobre a precarização do trabalho e as medidas para superá-la.

No que diz respeito ao trabalho forçado (escravo), obteve-se êxito nas operações de resgate dos trabalhadores da condição degradante, garantindo-lhes todos os direitos trabalhistas, indenizações, seguro-desemprego e, mais recentemente, apoio na inserção no mercado de trabalho. Ampliaram-se as punições aos empregadores em cujas terras são resgatados trabalhadores em condição análoga à escravidão, impedindo-lhes o acesso ao crédito oficial, sem prejuízo de penalidades administrativas e judiciais. O crescimento dos resgates de trabalhadores em condição análoga ao trabalho escravo na co-

lheita da cana-de-açúcar, em particular, tem estimulado o empresariado do setor a estabelecer acordos com o governo federal visando a sua erradicação, inclusive porque a existência daquela prática pode impor sanções econômicas à comercialização da sua produção. Estratégias semelhantes já haviam adotado as empresas siderúrgicas, que deixaram de adquirir carvão de empresas em cujas terras tivesse havido resgate de trabalhadores em regime de trabalho forçado.

Além de combater e buscar a eliminação das piores formas de trabalho degradante, o Brasil tem perseguido combater a pobreza e a fome com um vigoroso programa de transferência de renda, destacando-se a abrangência do Programa Bolsa Família, que atingiu 12 milhões de famílias em 2009. Além do subsídio mensal, têm sido tomadas medidas complementares de estímulo à inserção produtiva e à melhoria da qualidade de vida. Ações de qualificação profissional nas áreas de construção civil e turismo, entre outras, visam ao público do Programa Bolsa Família de modo a contribuir com a sua emancipação. Na atualidade, o observado incremento do consumo das famílias de baixa renda tem sido relacionado à implementação do Programa.

Outra medida de enorme abrangência social é a política de valorização do salário mínimo<sup>1</sup>, que promoveu, em termos reais, um aumento de 53,67%, entre 2002 e 2010 (DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2010). Apenas essas duas medidas, não bastassem os efeitos sociais diretos, tiveram grande impacto na atividade econômica, que pode ser facilmente observado nas regiões mais pobres do país. Assim, diferentemente do que previam aqueles que se opunham à valorização do salário mínimo, não só a medida não causou demissões,

**Entre os jovens, a taxa de desemprego continua alta, representando, em média, duas vezes a taxa de desemprego registrada para os trabalhadores em geral**

<sup>1</sup> 46,1 milhões de pessoas têm rendimentos referenciados no salário mínimo.

como, ao inverso, gerou novos empregos, tendo em vista o aumento da atividade econômica.

Com uma população economicamente ativa estimada em 98,8 milhões de pessoas e uma população ocupada de 90,8 milhões de trabalhadores, em 2007 (ANUÁRIO DOS TRABALHADORES, 2009), contabiliza-se um total de 58,8 milhões de empregados no Brasil, incluindo os trabalhadores domésticos<sup>2</sup>. Desses empregados, contudo, uma parte expressiva permanece na informalidade, como veremos a seguir.

Segundo os dados divulgados pelo Ministério de Trabalho e Emprego referentes à RAIS<sup>3</sup>, ao final de 2008 contabilizaram-se no país 39,4 milhões empregos formais, entendido como vínculos empregatícios nos setores público e privado. A significativa diferença entre o número total de empregados e o estoque de empregos formais deve ser comparada, entretanto, com a evolução recente da formalização dos vínculos empregatícios. Efetivamente, no período de 2001 a 2008, a geração de emprego formal foi de 13,2 milhões, o que representa mais de três vezes o emprego formal gerado em toda a década de 1990, segundo o mesmo indicador. Mais relevante ainda é observar que nos últimos oito anos foram gerados 30% do estoque total de empregos formais existentes no país em 2008, segundo o mesmo registro administrativo – RAIS (BRASIL, 2008). Esta rápida evolução, além de refletir uma conjuntura econômica favorável do país no período em análise, cria a expectativa de que possa ser reduzida ainda mais a informalidade na relação empregatícia, elevando a proteção social daqueles trabalhadores.

**No período de 2001 a 2008, a geração de emprego formal foi de 13,2 milhões, o que representa mais de três vezes o emprego formal gerado em toda a década de 1990**

No que tange à cobertura previdenciária<sup>4</sup>, também se pode constatar avanços. Em 2003, somente 42,9% contribuíam para a Previdência Social, índice que alcançou 50,7% de toda a população ocupada no Brasil, em 2007 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008). Em números absolutos, os contribuintes da Previdência representaram 46,1 milhões de ocupados, em 2007, incluindo empregados, trabalhadores por conta própria e empregadores, sendo o aumento da formalização do emprego o fator que mais impulsionou o resultado.

O esforço brasileiro também pode ser mensurado através da adoção, em 2008, da Convenção 102 da OIT, que estabelece parâmetros para a segurança social dos trabalhadores, entre eles os critérios para a concessão de benefícios previdenciários básicos como aposentadoria por idade e invalidez, auxílio-doença, salário-família e maternidade e pensão por morte (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 1998). Como se pode perceber, a importância da decisão brasileira está circunscrita não somente aos compromissos ali sinalizados, mas tem especial significado por ter sido tomada em um contexto econômico adverso. Foi a 81ª norma da OIT a ser ratificada pelo Brasil.

Outro indicador a ser destacado quando se aborda a questão da proteção ao trabalhador é a abrangência do seguro-desemprego, que é concedido principalmente ao trabalhador dispensado involuntariamente, com pelo menos seis meses de vínculo empregatício<sup>5</sup>. Observa-se um crescimento da concessão, variando de 4,9 milhões para 7

<sup>2</sup> O restante da população ocupada é formado pelos empregadores, trabalhadores por conta própria, não remunerados e pelos que trabalham para o próprio consumo ou uso.

<sup>3</sup> A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) é registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego, divulgado anualmente, e que atinge aproximadamente 97% do mercado formal do país, incluindo os empregados no regime estatutário e da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT).

<sup>4</sup> Calculada como proporção das pessoas de dez anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, que contribuem para instituto de previdência social em qualquer trabalho (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

<sup>5</sup> O seguro-desemprego também é pago aos trabalhadores resgatados de condição análoga a trabalho escravo, aos empregados domésticos, ao pescador artesanal em período de defeso e na versão bolsa de qualificação. Observadas condições específicas para concessão do benefício em cada situação.

milhões de trabalhadores beneficiados anualmente, entre 2002 e 2008 (CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR, 2009). Evolução que guarda proporção com o crescimento do número total de empregos celetistas, ou seja, quanto mais empregos formais, mais beneficiários do seguro-desemprego. O simples crescimento do número de segurados beneficiários não pode, contudo, ser apontado como um número a ser festejado sem que se façam ponderações, como veremos adiante neste texto, visto que reflete também uma grande flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro.

Evidentemente, se há resultados positivos a festejar, vê-se um longo caminho a percorrer, sobretudo quando se sabe que os passos seguintes são mais difíceis, não se obtendo melhorias nos indicadores no mesmo ritmo dos avanços anteriores.

## **OS DESAFIOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO NO BRASIL**

Gerar mais empregos, ampliar o grau de formalização do emprego e a cobertura previdenciária, garantir a proteção do seguro-desemprego, eliminar o trabalho infantil e o trabalho escravo são desafios relevantes na agenda do trabalho. Ao mesmo tempo, há outros aspectos que merecem atenção, a exemplo da ainda incipiente política de promoção da equidade no trabalho, sobretudo quando se compara o desempenho entre sexos e etnias no mercado de trabalho, desfavorável às mulheres, negros e índios. O mercado de trabalho também se mostra restrito para as pessoas com deficiência (PCD), a despeito de toda a legislação que impõe cotas aos empregadores. Da mesma forma, os jovens, principalmente na busca do primeiro emprego, mas também as pessoas de idade avançada sofrem com índices mais elevados de desocupação. É indispensável, ainda, estimular as políticas já existentes, que levam em consideração

as diferenças entre o trabalho urbano e rural, garantindo, por conseguinte, tratamento diferenciado, que proteja as populações rurais, dando condições propícias de vida e produção, principalmente aos agricultores familiares.

Como se vê, embora não sejam características exclusivas do mercado de trabalho brasileiro, sendo comuns essas dificuldades em outras nações, há especificidades a considerar na busca da solução. Neste sentido, deve-se ter em conta não apenas o emprego formal, mas outras formas de ocupação no âmbito do empreendedorismo individual ou associado.

A política pública do trabalho no Brasil só recentemente estimula ocupações através de empreendimentos coletivos, cooperativados, especialmente aqueles trabalhadores mais pobres, que têm dificuldade de acessar o mercado de trabalho, muitos dos quais beneficiários do Programa Bolsa Família. A criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho, representou um avanço, embora ainda faltem fundos consistentes para desenvolver suas políticas. A articulação entre as políticas de desenvolvimento social e do trabalho pode ser uma alternativa que propicie um enfrentamento adequado da questão.

Também o incremento ao microcrédito produtivo e o incentivo à formalização do empreendedor individual são políticas que, conduzidas adequadamente, poderão oferecer resultados que contribuam para a melhoria geral das condições do trabalho.

Criar mais empregos e empregos de qualidade depende, naturalmente, do crescimento da atividade econômica. Tornar formais os empregos informais é um passo importante para ter mais e melhores empregos, mas é preciso ir adiante. No Brasil, esta temática tem sido associada ao debate sobre a normatização das relações de trabalho.

Em certos círculos acadêmicos, políticos e empresariais convencionou-se dizer que um dos entraves ao desenvolvimento brasileiro é o “alto custo do trabalho” imposto às empresas, atra-

vés dos encargos trabalhistas supostamente elevados, o que exigiria, de acordo com estas concepções, uma “flexibilização das relações de trabalho”. Entretanto, este argumento carece de substância quando se analisa um pouco mais as características do mercado de trabalho. Diferentemente do que sustentam essas teses, é alta a rotatividade entre os empregados formais.

Sobre esse aspecto, os dados obtidos no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados<sup>6</sup> (Caged) do Ministério do Trabalho e Emprego são reveladores. Esse cadastro, que considera apenas os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aponta a existência de um contingente de 31,4 milhões de empregos ao final de 2009, fruto de um incremento em relação ao ano anterior, que registrou 995 mil empregos. Significa um acréscimo de 3,11% em apenas um ano. Ocorre, no entanto, que esse saldo foi resultante de 16,2 milhões empregados admitidos e 15,2 milhões de desligados. Temos, então, que o equivalente a 50% do estoque total de empregados ao final daquele ano foi demitido! Um número espantoso, que permite concluir que há uma grande flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro, contrariando o argumento daqueles que consideram haver regras em demasia, excesso de regulamentação que desencorajaria as contratações.

É claro que há variadas motivações para esse comportamento dos empregadores e empregados, e em muitos casos o desligamento é decorrência de características sazonais de alguns setores econômicos. Mas esses casos não explicam o quadro aqui exposto, que guarda maior complexidade, impactando fortemente a eficiência e eficácia do gasto público, além, é claro, da insegurança gerada entre os trabalhadores. Outro impacto decorrente deste

**Ampliar as ações de qualificação propicia melhores resultados na intermediação e pode contribuir para uma maior permanência no emprego**

alto nível de demissões é a restrição do investimento privado na formação da mão de obra em razão da expectativa de desligamento dos seus empregados. Por tudo isso, não se pode considerar aceitável o nível de demissões observado na economia brasileira.

Acrescente-se a isto o fato que, dos 15,2 milhões de desligados em 2008, nada menos que 8,8 milhões foram demitidos sem justa

causa, reforçando a necessidade de retomada, no Congresso Nacional, da discussão para aprovação da Convenção 158 da OIT – que dispõe sobre a dispensa imotivada, e que deixou de vigorar no Brasil em 1997, revogada por decreto presidencial.

Simultaneamente, deve-se ressaltar como fundamental o aprimoramento das políticas públicas de trabalho e do sistema público de emprego, particularmente as ações de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Ampliar as ações de qualificação propicia melhores resultados na intermediação e pode contribuir para uma maior permanência no emprego. No entanto, enquanto cresce o investimento na ampliação da rede federal de educação profissional, com cursos técnicos e superiores de tecnologia, há uma carência de recursos para qualificação profissional. Os cursos de curta duração voltados para responder a demandas imediatas do mercado de trabalho tiveram, ano após ano, as dotações reduzidas, situação que tende a se agravar com as restrições orçamentárias do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Criado para garantir o custeio do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, e o financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, o FAT tem como principal fonte primária de receitas as contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Os recursos do Fundo consomem mais e mais verbas com o pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial anual, reduzindo os dispêndios com o sis-

<sup>6</sup> O Caged tem como função acompanhar e fiscalizar o processo de admissão e de dispensa de trabalhadores regidos pela CLT, sendo divulgado mensalmente.



tema público de emprego, entre os quais figuram as verbas para a qualificação profissional.

A despeito dessas e outras questões, objetivamente, o país vem alcançando metas importantes ao superar dificuldades históricas no seu mercado de trabalho, aumentando o número de novos postos de trabalho, ampliando o sistema de proteção social e o respeito a normas internacionais do trabalho, com a adoção de novas Convenções da OIT. A existência de um ambiente político e institucional favorável tem propiciado o desenvolvimento do diálogo entre empregadores, empregados e governo.

Em um quadro econômico de incerteza, a perspectiva de avançar rapidamente nas conquistas sociais não se apresenta como a hipótese mais factível. Entretanto, é razoável considerar que o fortalecimento da democracia no país passa, necessariamente, pelo enfrentamento de déficits sociais históricos. Cabe ao poder público fortalecer as instâncias de discussão e deliberação, permitindo o surgimento de soluções mais consistentes e duradouras.

Neste sentido, o Programa Nacional do Trabalho Decente, criado a partir da Agenda Nacional, reafirma as prioridades ali definidas.

Com efeito, no estabelecimento de estratégias de desenvolvimento com inclusão social – fundamental para a construção de uma sociedade mais justa –, o crescimento econômico é condição necessária, mas não suficiente. Sua efetividade está condicionada à adoção de mecanismos que permitam melhor distribuição das riquezas e melhor qualidade das ocupações ofertadas. Setores produtivos e atividades que concentram a população mais vulnerável, como a agricultura e o trabalho doméstico, por exemplo, também devem ser espaços prioritários de ação.

Aderir à convocação global para o debate do trabalho decente é reconhecer o trabalho como cerne do desenvolvimento e de inclusão social, é reconhecer o valor do trabalho como aspecto central na nossa sociedade, é apresentar disposição para

dirigir esforços a fim de consolidar as conquistas e mobilizar a sociedade para a busca de alternativas para esses desafios.

## AGENDAS DO TRABALHO DECENTE (TD)

O conceito de TD desenvolvido pela OIT desdobrou-se na formulação de Agendas, construídas em decorrência da identificação de prioridades com o objetivo de reduzir déficits de TD. As Agendas são aplicáveis a um determinado território e devem estar pautadas em quatro pilares: o respeito aos princípios e direitos fundamentais no trabalho, a geração de ocupações de qualidade, a ampliação da proteção social e a promoção do diálogo social.

Assim, os chefes de Estado das Américas estabeleceram uma Agenda Hemisférica com metas específicas para o período de 2006/2015, tendo como objetivos: 1) promoção e cumprimento das normas e os princípios fundamentais; 2) criação de maiores oportunidades para mulheres e homens para que disponham de remuneração e empregos decentes; 3) ampliação da abrangência e da eficácia da proteção social para todos; e 4) fortalecimento do tripartismo e o diálogo social.

Da mesma forma, em 2006, foi elaborada a Agenda Brasil, tendo como prioridades: 1) gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; 2) erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e 3) fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como instrumento de governabilidade democrática.

A Bahia inova nesse campo ao lançar a primeira Agenda do Trabalho Decente<sup>7</sup> em nível subnacional no mundo, segundo constatação da OIT, que tem prestado apoio técnico a esse processo. Construída de forma participativa, em diálogo tri-

<sup>7</sup> Para informações adicionais, acessar o Portal do Trabalho Decente em: <<http://www.setre.ba.gov.br/trabalhodecente/>>.

partite ampliado, envolvendo trabalhadores, empregadores, governo e sociedade civil organizada, a Agenda expressa compromissos prioritários quanto à erradicação do trabalho escravo e infantil, à segurança e saúde do (a) trabalhador (a), à juventude, ao trabalho no serviço público, à promoção da igualdade, ao trabalho doméstico e empregos verdes.

As Agendas subnacionais devem ser vistas numa perspectiva de articulação com a respectiva agenda nacional, como se pode concluir a partir da análise que se segue:

Uma Agenda do Trabalho Decente em âmbito subnacional traz um enfoque local à proposta de promoção do trabalho decente, favorecendo, pela proximidade e nível executivo dos atores, melhor operacionalização do projeto, em tese. Contudo, Agendas locais guardam uma limitação significativa, uma vez que políticas voltadas para o trabalho decente não podem prescindir de ações amplas, em nível nacional, algumas das quais são de competência exclusiva da União. O poder central, que, em última instância, é o articulador das políticas macroeconômicas, deve estar alinhado com as ações locais e direcionado a maior crescimento econômico (DIAS SILVA; VASCONCELOS, 2008, p. 5).

O projeto do Estado da Bahia foi discutido no âmbito do Foro Consultivo de Cidades e Regiões (FCCR), do Mercosul, resultando na assinatura, em dezembro de 2008, de Termo de Compromisso visando a estabelecer estratégias locais de desenvolvimento econômico e social, com sustentabilidade ambiental, que tenham como referência os eixos centrais da Agenda do Trabalho Decente. Firmado por 27 cidades, províncias, municipalidades e estados do Brasil, Argentina e Paraguai, este documento marca o início de troca de experiências

em práticas e metodologias de desenvolvimento dessas iniciativas.

O Comitê Gestor do Programa baiano, integrado por 27 instituições públicas estaduais e federais, representativas de empregadores e empregados e sociedade, articula ações orientado por metas definidas para cada eixo prioritário. A realização da 2ª Conferência Estadual do Trabalho Decente, a se realizar no primeiro semestre de 2010, precedida de seis plenárias regionais, contribuirá para a consolidação do Programa Estadual do Trabalho Decente, avaliando o cumprimento das metas e estabelecendo novos desafios.

**A Agenda expressa compromissos prioritários quanto à erradicação do trabalho escravo e infantil, à segurança e saúde do (a) trabalhador (a), à juventude, ao trabalho no serviço público, à promoção da igualdade, ao trabalho doméstico e empregos verdes**

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O quadro global do mundo do trabalho nas últimas décadas é de desemprego e subemprego persistentes, e a Organização Internacional do Trabalho tem apresentado como única saída para a crise a implantação de programas baseados no trabalho decente.

Como se pôde observar ao longo deste texto, a promoção do trabalho decente no Brasil implica em superar as peculiaridades do seu desenvolvimento, inerentes à condição de um país que tem grandes disparidades regionais e forte concentração de renda. Um país que precisa vencer limitações históricas para alcançar novos avanços econômicos e sociais. Situar-se adequadamente no quadro das grandes nações implica promover um crescimento mais equitativo, com melhor condição de vida e trabalho para os brasileiros.

Ampliando as oportunidades de trabalho e a proteção social, o país esforça-se para cumprir os seus compromissos com relação às Normas Internacionais, promovendo o trabalho decente e enfrentando as causas do trabalho degradante.

Estabelecido um conjunto de instituições, normas e políticas para a proteção do trabalho, o desafio é assegurar conquistas a crescentes contingentes de trabalhadores e avançar na incorporação de outros benefícios, com base em um crescimento econômico socialmente justo e sustentável.

A garantia de um ambiente democrático, a consolidação de agremiações partidárias de cunho nacional, a existência de amplas liberdades políticas e de organização social, e eleições democráticas que propiciam a alternância de poder representam um patrimônio indispensável à valorização do trabalho com promoção de práticas laborais as mais dignas.

A determinação, pelo governo federal, em estabelecer uma Agenda e um Programa Nacional do Trabalho Decente é de grande valia. Os resultados positivos já obtidos evidenciam o quanto a política pública pode ser bem sucedida e estimulam a adoção de estratégias semelhantes em outras áreas prioritárias.

O surgimento de Agendas em nível subnacional a partir da experiência da Bahia, em estados e municípios brasileiros, sinaliza a possibilidade de se desenvolver, em maior abrangência, esforços de articular ações governamentais em diferentes níveis para o cumprimento dos objetivos norteados pela bandeira do trabalho decente, da OIT. Essas iniciativas demonstram que há possibilidade de se estabelecer prioridades em nível local que complementem ações federais, com caráter inovador, contribuindo para o alcance das metas nacionais.

A integração de aspectos da política pública de valorização do trabalho na América do Sul enriquece as experiências nacionais, particularmente

aquela que se desenvolve no Brasil, objeto de discussão deste texto.

## REFERÊNCIAS

ANUÁRIO DOS TRABALHADORES - 2009. 10. ed. São Paulo: DIEESE, 2009. 264 p.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE ACIDENTES DO TRABALHO: AEAT 2008. Brasília-DF: MTE; MPS, v. 1, 2009. 888 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. RAIS 2008 - Características do Emprego Formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais – 2008. Brasília-DF: MTE, 2008. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/rais/2007/arquivos/Resultados\\_Definitivos.pdf](http://www.mte.gov.br/rais/2007/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2009.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (Brasil). Proposta Orçamentária do FAT para o exercício de 2010. Registros do Conselho, 2009. Brasília-DF: CODEFAT, 2009. Mimeo.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Política de valorização do salário mínimo: considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. Nota Técnica nº 86 – Revisada e ampliada. São Paulo: DIEESE, jan. 2010.

DIAS SILVA, Tatiana; VASCONCELOS, Nilton. Trabalho decente: uma agenda para a Bahia. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16, 2008, Caxambu-MG. Anais... Caxambu-MG: ABEP, 2008. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008\\_1285.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1285.pdf)>. Acesso em: 29 set. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2007: síntese dos indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho da OIT. [S.l.], 1998.

\_\_\_\_\_. Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial Para el Empleo. [S.l.]: OIT, 2009. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_108439.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108439.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2009.

Artigo recebido em 8 de março de 2010 e aprovado em 26 de março de 2010.

# Padrão de inserção da economia baiana pós-crise: exportação de commodities e política industrial

Carla do Nascimento\*

Jorge Tadeu Caffé\*\*

\* Mestre pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); economista pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS) e técnica da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). carlajanira@sei.ba.gov.br

\*\* Especialista em Planejamento Agrícola pela Universidade Federal de Pernambuco (Sudene/UFPE); economista pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e analista técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). tadeu@sei.ba.gov.br

## Resumo

Este artigo sugere algumas hipóteses para se compreender o que ocorreu na economia baiana imediatamente após o pico da crise financeira internacional, mais precisamente em 2009, no âmbito interno e externo. Essas hipóteses dizem respeito ao padrão de inserção da economia baiana no comércio internacional, por um lado, e a adoção de políticas de dinamização do mercado doméstico, por outro. Ambas as hipóteses lançam luzes para identificar fatores que teriam influenciado a *performance* da economia baiana no ano em tela.

**Palavras-chave:** Crise financeira. Exportação. Importação. *Commodities*. Produção industrial.

## Abstract

*The present article suggests some hypotheses so as to understand more clearly what occurred in the Bahian economy immediately after the peak of the international crisis, more precisely in 2009, in the internal and external scope. These hypotheses deal with the insertion standard of the Bahian economy in the international trade, on the one hand, and the adoption of politics of dynamics of the domestic market, on the other. Both hypotheses help to identify factors that would have influenced the performance of the Bahian economy in the year concerned*

**Keywords:** Financial crisis. Exportation. Importation. *Commodities*. Industrial production.

## INTRODUÇÃO

A tendência de queda no dinamismo de exportações de maior valor agregado e a concentração da pauta exportadora brasileira em *commodities* – produtos com preços cotados nos mercados internacionais, como grãos, minério e outras mercadorias de baixo valor agregado – tem sido, atualmente, a grande preocupação de alguns analistas econômicos no Brasil. Por outro lado, existem aqueles que defendem a produção de *commo-*

*dities* com elevado nível de tecnologia agregada, ancorados em uma política industrial que propicie a competitividade desses produtos, pela atração de investimentos para setores exportadores de alto nível tecnológico.

A eclosão da crise financeira internacional em 2008 colocou novos elementos nesse debate, uma vez que os impactos sobre o setor industrial foram bastante significativos, o qual apresentou desempenho pífio em várias economias mundiais. Os preços das *commodities* caíram abrupta e fortemente no período, afetando diretamente a balança comercial brasileira.

Nesse sentido, o presente artigo procurou enfatizar a análise das variáveis exportação e importação na economia brasileira e, particularmente, na economia baiana, por manterem uma relação estreita com o conceito macroeconômico da demanda agregada ( $DA = C + I + G + (X-M)$ )<sup>1</sup>. Tendo por base esse conceito, buscou-se identificar, por aproximações, os efeitos da crise financeira internacional sobre a economia doméstica, compondo um sucinto painel da situação pós-crise e identificando o papel das políticas econômicas, em especial a política industrial para a retomada do crescimento econômico.

A inserção da economia nacional e da Bahia no mercado externo, apesar de ser marginal quando comparada às economias desenvolvidas, trouxe um nível de instabilidade maior na produção industrial no período da crise financeira. A composição da pauta das exportações, baseada sobremaneira em *commodities*, abriu a possibilidade de um debate sobre a consistência da política industrial e de exportação do país e seus reflexos regionais. Outro aspecto relevante levantado foi a configuração dos países asiáticos na vanguarda do comércio exterior com a Bahia, em particular a China, e seus efeitos face aos termos da relação de troca.

Outros elementos da equação da demanda agregada (DA) estão relacionados ao consumo do-

méstico – insuficiência de crédito no período mais crítico da crise – e aos gastos do governo – utilizados como medidas anticíclicas, que no artigo foram analisados no âmbito restrito das medidas adotadas pelo governo federal e do estado da Bahia para minimizar os efeitos da crise internacional na produção e no consumo, além da identificação dos segmentos econômicos que reagiram a essa provocação exógena de forma diferenciada.

Em relação aos investimentos (I), por sua vez, fechando a equação da demanda agregada, de importância crucial para a retomada do processo de crescimento sustentado da economia, foram mais retroativos no setor produtivo industrial, pois sofreu mais com a crise financeira e com a retração do comércio exterior. Os investimentos em infraestrutura, tendo em vista o período de maturação e o compromisso político do governo federal de financiá-los, reagiram melhor à onda da crise internacional.

Nas considerações finais do presente artigo são alinhados instrumentos e medidas macroeconômicas e de política industrial a serem adotadas pela economia brasileira diante do ambiente extremamente competitivo, em que os países asiáticos emergem como principais parceiros comerciais, visando a manter as taxas de exportação e investimento ascendentes e sustentadas.

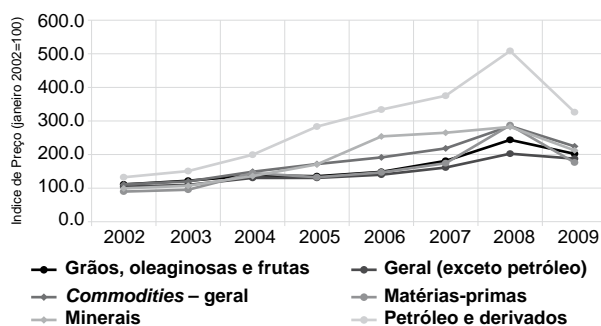
## A INSERÇÃO DA BAHIA NO MERCADO EXTERNO

As incertezas macroeconômicas provocadas pela recente crise financeira internacional intranquilizaram os agentes econômicos, cujos sintomas mais visíveis no *front* externo puderam ser verificados na economia baiana em suas taxas de crescimento das exportações, importações e corrente de comércio, sobretudo aquelas relacionadas com as *commodities*.

O comércio internacional de *commodities*, aqui representadas pelo seu nível de preços, que vinha apresentando uma curva de crescimento contínuo

<sup>1</sup> Onde, DA = demanda agregada; C = consumo; I = investimento; G = despesas do governo; X = exportações; M = importações.

entre 2002 e 2007, reagiu negativamente em meados de 2008, retrocedendo abruptamente sua trajetória de crescimento, estendendo as retrações até 2009 (Gráfico 1). Os fatores que explicariam a alta dos preços das *commodities* no período de bonança do comércio internacional seriam: 1) o desequilíbrio da oferta e demanda, observado principalmente nos países asiáticos em desenvolvimento, em cujo âmbito se destaca a China (efeito-China), com acelerado crescimento econômico e demanda crescente de petróleo e seus derivados e alimentos; 2) as baixas taxas de juros americanas e a depreciação cambial do dólar, que, por sua vez, teria influenciado os preços de outras *commodities*; e 3) a especulação financeira também teria pressionado os preços das *commodities* nos mercados futuros<sup>2</sup> através das operações dos fundos de investimento especulativos (os *hedge funds*) e dos investidores institucionais (os fundos de pensão).



**Gráfico 1**  
Índices de *commodities* por categoria – 2002-2009

Fonte: Ipeadata.

Teoricamente, existem controvérsias em torno da inserção da economia brasileira, especializada em *commodities*, no mercado mundial, sobretudo as denominadas primárias, assim entendidas pela sua elevada dotação de recursos naturais e energéticos, além da baixa transformação industrial. A tese do economista argentino Raúl Prebisch (CEPAL) explicaria essa questão baseada na polarida-

de “centro-periferia”, que considerava o papel do progresso tecnológico como a essência para compreender o desenvolvimento desequilibrado entre esses dois polos, pois existiria uma desigualdade muito acentuada entre produtores e exportadores de *commodities* primárias e os produtores e exportadores de bens manufaturados, expressas nas diferenças de elasticidade de demanda desses dois tipos de bens, e na tendência à deterioração dos termos de troca das *commodities* primárias; isto é, exigir-se-ia um volume cada vez maior de exportações para manter a mesma receita (YOUNG; LUSTOSA, 2003).

Outra abordagem, mais moderna, defendida pelo economista João Carlos Ferraz (2010, p. 1), professor do Instituto de Economia da Unicamp e diretor de planejamento do BNDES<sup>3</sup>, acredita que, ao contrário do que afirmariam os neocepalinos:

[...] uma grande participação do setor primário na economia não representa mais, necessariamente, uma ameaça à industrialização e à diversificação de atividades. A indústria de *commodities* do século XIX não é a do século XXI. As atividades que antes eram básicas agora são sofisticadas;

ou ainda,

[...] as dificuldades enfrentadas na introdução da cultura da soja e do algodão na Região Centro-Oeste e a complexidade envolvida na extração do petróleo nas profundezas do mar são exemplos de obstáculos que exigiram o uso intensivo de tecnologias na produção brasileira (SOMOS..., 2010).

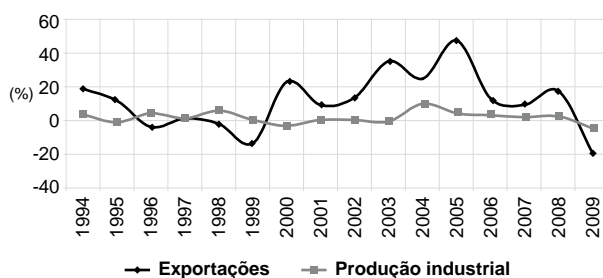
Independente da vertente teórica sobre o comportamento econômico da inserção das *commodities* no mercado internacional, o fato é que o comércio exterior baiano como um todo se encontrava em elevação até princípios de 2008 graças ao desempenho, principalmente, das *commodities*. Entre 2002 e 2008, as exportações baianas cres-

<sup>2</sup> Os recursos alocados pelos investidores institucionais nos mercados futuros de commodities saltaram de US\$ 13 bilhões para US\$ 260 bilhões entre o final de 2003 e março de 2008 (FREITAS, 2008).

<sup>3</sup> O autor defende esta abordagem no Seminário Produção de *Commodities* e Desenvolvimento Econômico – O esforço empresarial brasileiro (2010).

ceram a uma taxa média anual de 22,3%, superior à taxa de 4,9% observada no período de 1994 a 2001 (Gráfico 2). Nesses mesmos períodos considerados, a corrente de comércio cresceu de 9,9% a.a., em 1994-2001, para mais de 19,0%, em 2002-2008. Isso se deveu tanto à expansão das exportações quanto das importações, que aumentaram 15,6% ao ano. O resultado foi que a participação da economia baiana nas exportações brasileiras passou de 3,9%, em 1994, para 4,4%, em 2008. A participação nas importações passou de 2,3% para 3,6% no mesmo período.

Em 2009, a balança comercial baiana registrou exportações no valor total de US\$ 7,0 bilhões, acusando decréscimo de 19,4% em comparação com o ano de 2008. As importações registraram queda de 26,9% no período, com total de US\$ 4,6 bilhões. Os resultados declinantes, no entanto, configuraram um superávit no saldo comercial de US\$ 2,40 bilhões. Este saldo foi 0,5% superior ao observado em 2008. A corrente de comércio exterior registrou queda de 22,5%, atingindo um valor de US\$ 11,62 bilhões. Com a exceção de duas das principais *commodities* agrícolas da Bahia – soja e algodão e seus derivados –, todos os demais segmentos da pauta de exportação baiana permaneceram com desempenho negativo no ano em tela. Os segmentos mais afetados pela crise foram o



**Gráfico 2**  
Variações anuais do valor exportado e da produção física industrial da Bahia – 1994-2009

Fontes: Secex, IBGE.

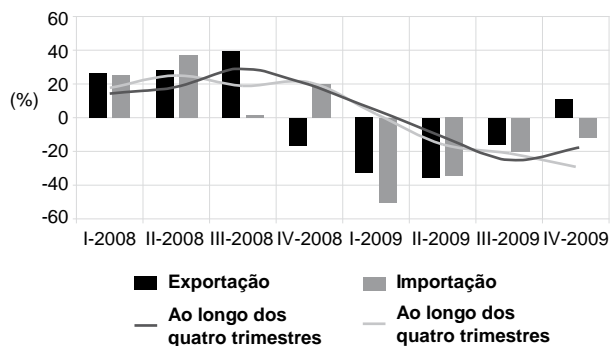
metalúrgico (-46,2%), de petróleo (-42,8%) e automotivo (-36,3%) (CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA, 2009).

**As vendas externas de produtos básicos foram os principais propulsores das exportações baianas, crescendo 10,1% em 2009**

A queda nas exportações baianas começou a ser sentida a partir do quarto trimestre de 2008 (Gráfico 3), quando os efeitos da crise se tornaram mais agudos sobre a economia mundial, com repercussões no comércio exterior. As importações apresentaram uma significativa redução já no terceiro trimestre de 2008, e evidenciaram resultado mais significativo no trimestre seguinte. Ao longo dos três primeiros trimestres de 2009, observaram-se taxas negativas de crescimento, tanto nas exportações quanto nas importações baianas. Apenas no último trimestre de 2009 foi observado saldo positivo das exportações, enquanto as importações ainda mantiveram saldo negativo, com taxas de 11,0% e -11,7%, respectivamente.

A análise por categorias de uso mostrou que as vendas externas de produtos básicos foram os principais propulsores das exportações baianas, crescendo 10,1% em 2009. Já as exportações dos produtos semimanufaturados e manufaturados registraram desempenho negativo de -23,0% e -27,0%, respectivamente.

Destacou-se o acréscimo na exportação de produtos derivados da agricultura como grãos de



**Gráfico 3**  
Variações trimestrais (1) da balança comercial da Bahia – 2008-2009

Fonte: Secex.

Elaboração: SEI/CAC.

(1) Em relação ao mesmo período ano anterior.

soja (43,75%), bagaços de soja (17,2%) e algodão (23,1%). Estas estatísticas evidenciaram não somente o esforço exportador da economia baiana, num contexto de crise, como também expressaram a importância das *commodities* agrícolas e sua posição de dinamismo no comércio exterior, face ao incremento do *quantum* exportado.

Do lado das importações, os resultados por classes de produtos mostraram que as compras externas acusaram desempenho abaixo dos registrados em 2008, sendo que a contração mais acentuada ocorreu nas aquisições de combustíveis e lubrificantes (-40,0%), resultado do decréscimo nos preços internacionais da *commodity* petróleo, seguindo-se os decréscimos nas aquisições de bens intermediários (-32,4%), bens de consumo duráveis (-12,4%), bens de consumo não duráveis (-12,1%) e bens de capital (-4,0%).

Ressalte-se, assim, que a tendência recente de queda na evolução dos saldos comerciais baianos resultou de uma combinação de um pequeno acréscimo das vendas de produtos básicos e de um relativamente baixo dinamismo das compras externas de bens intermediários e combustíveis e lubrificantes.

Outro aspecto que merece ser enfatizado refere-se ao comércio bilateral com os principais blocos e países que apresentou retração generalizada em 2009, em relação ao ano de 2008, com ênfase no recuo observado em relação aos EUA. A corrente de comércio com os quatro principais países parceiros comerciais da Bahia decresceu 21,2%, compreendendo retrações com a Argentina (-21,6%), os EUA (-34,8%) e o Chile (-46,0%). Entretanto, considerando-se apenas a China, registrou um incremento positivo de 32,0% no período, resultante de corrente de comércio no valor de US\$ 1,45 milhão. A configuração dos resultados na corrente de comércio dos EUA e China com a Bahia, em 2009, pareceu refletir a *performance* de suas economias internas, pois a taxa de crescimento do PIB

dos EUA foi de (-2,6%) e da China (7,5%), com as respectivas previsões de crescimento para 2010 de 0,6% e 8,5%, respectivamente.

Considerando-se os blocos econômicos, destacou-se o acréscimo de 9,4% no comércio bilateral da Bahia com a Ásia, mas, em contrapartida, verificou-se redução no fluxo de comércio com a União Europeia (-36,4%), NAFTA (-35,2%), Mercosul (-21,7%) e demais países da América Latina (-25,0%).

A China tornou-se o maior comércio comprador externo da Bahia em 2009, antes liderado pelos Estados Unidos. As vendas externas, em 2009, para a China, registraram US\$ 1,081 milhão, e as importações US\$ 373 milhões. Vale mencionar que no comércio da Bahia com a China, em 2009, grande parte das vendas externas refere-se a *commodities*, evidenciando-se na pauta, em termos de participação e variação anual, os seguintes produtos: cátodos de cobre (25,9% e 439,71%); celulose (18,4% e 162,6%) e outros grãos de soja (13,9% e 112,1%). Constata-se assim que foi nos segmentos com baixo valor agregado que a Bahia se destacou como exportador para o mercado chinês, em 2009.

A expansão da economia chinesa gerou e ainda poderá gerar impactos positivos, indiretos e diretos, no comércio exterior da Bahia. Indiretamente, pela diminuição dos efeitos da crise internacional na economia doméstica, na medida em que mais do que compensou a redução da corrente de comércio com os EUA. Diretamente, pela expansão da demanda chinesa por *commodities* minerais e agrícolas, propiciando inclusive elevação do seu preço no mercado internacional, em meados de 2009. Mas a grande dúvida ainda reside sobre os ganhos de competitividade desses produtos no comércio exterior. Serão esses ganhos sustentáveis no médio e longo prazo? Esta pergunta se torna importante tendo em vista que a China impôs aos seus parceiros comerciais um restrito espaço de manobra econômica, ao adotar uma estratégia que é seguida

### **A expansão da economia chinesa gerou e ainda poderá gerar impactos positivos, indiretos e diretos, no comércio exterior da Bahia**



por este país nas últimas duas décadas, qual seja, de importar das empresas estrangeiras produtos de *commodities* primárias e priorizar a exportação, para o resto do mundo, de produtos com elevada escala de produção (p. ex.: brinquedos, têxteis etc) (BARBOSA; MENDES, 2006). Portanto, uma postura mais direta dos agentes econômicos no sentido de postular uma política de comércio exterior para o Estado, tende a proteger a Bahia nas relações internacionais.

### A DINÂMICA DO MERCADO INTERNO

Graças à consistência dos fundamentos da economia brasileira e da política macroeconômica, a mesma resistiu aos impactos da conjuntura internacional adversa em 2008/2009. No entanto, o choque inflacionário observado em 2008, causado pela forte alta dos preços internacionais dos alimentos e de matérias-primas, culminou na adoção de medidas de política monetária.

As políticas anticíclicas engendradas pelo governo federal, para enfrentar as expectativas deletérias da crise financeira sobre a economia nacional, estiveram dirigidas para o fortalecimento da demanda agregada, por meio de medidas de incentivo ao consumo. A política monetária de redução dos juros e do compulsório dos bancos aumentou a fluidez de recursos para a concessão de créditos, e os incentivos fiscais beneficiaram importantes cadeias produtivas, especialmente automóveis e duráveis da linha branca, mitigando a forte retração das exportações de manufaturados.

A política fiscal operada com redução pontual da carga tributária, o contingenciamento do Orçamento da União, o aumento do salário mínimo e a ampliação dos benefícios sociais também repercutiram no consumo e, por consequência, na manutenção da atividade econômica. Com relação ao corte nos gastos do governo federal em 2009, o Orçamento da União foi contingenciado em torno de R\$ 21,6 bilhões. Houve expressiva queda da

arrecadação tributária da União, que também afetou os estados e municípios, via tributos compartilhados, como o Imposto de Renda (IR), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE). Este último tributo teve corte para compensar a alta de preços da *commodity* petróleo (BRASIL, 2009; ORÇAMENTO... 2009).

As medidas fiscais adotadas no âmbito da competência do estado da Bahia também foram de contingenciamento de despesas orçamentárias do governo (da ordem de R\$ 600 milhões, em 2009), mais as desonerações feitas pelo governo para enfrentar a crise, como o parcelamento do ICMS para o comércio varejista e à metalurgia básica, a dispensa de ICMS relativo à substituição tributária para produtos cerâmicos, a liberação de créditos fiscais acumulados do ICMS para empresas do segmento químico, a redução tributária progressiva da nafta (principal insumo do polo petroquímico), além da oferta de créditos especiais, via Desenharia, para empresas industriais do segmento de informática e eletrônica e transformação de plástico, alimentos e bebidas, calçados, têxteis e confecções (GOVERNO ..., 2009).

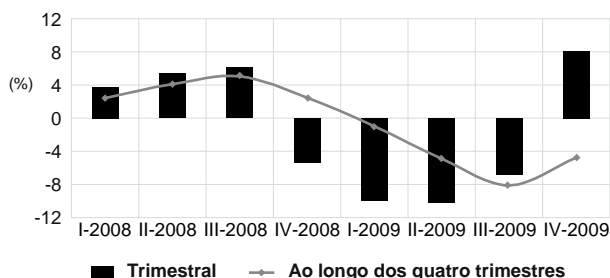
Diante das medidas implantadas, a atividade econômica baiana não sofreu impacto negativo, uma vez que o Produto Interno Bruto (PIB) manteve o resultado positivo com taxa de 1,7%. No entanto, observou-se um recuo na trajetória de crescimento do PIB estadual, que vinha acumulando taxas anuais de crescimento de 5,3% e 4,8%, em 2007 e 2008, respectivamente. Em termos setoriais, o valor adicionado na Bahia resultou da queda da agropecuária (-4,8%) e da indústria (-1-1%) e do crescimento em serviços (4,0%) (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2010a, 2010b).

Como a indústria foi um dos setores mais atingidos pela crise financeira, evidenciou-se que, ao sinal de um leve aquecimento nesse setor, a economia baiana adquiriria novos rumos. No entanto, mesmo com a retomada da produção, em meados

de 2009, a mesma acumulou, no ano, retração de 4,9%, em relação a 2008, refletindo, em parte, o comportamento do setor externo.

Os impactos da crise financeira internacional sobre a indústria baiana, em 2009, foram intensos, contribuindo, sobremaneira, para um recuo significativo em seus indicadores acumulados. O Gráfico 4 ilustra o comportamento da indústria, trimestralmente, durante o período mais crítico da crise. Com base nos dados da Pesquisa Industrial Mensal (2010), acumulados nos últimos quatro trimestres, pode-se visualizar que o setor declinou a partir do último trimestre de 2008, apenas revertendo a trajetória da curva no último trimestre de 2009.

A análise segmentada da indústria revela que os setores mais impactados foram os produtores de bens de maior valor agregado ou destinados ao mercado externo. Os dados de produção física industrial elaborados pelo IBGE (PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL, 2010) confirmam esta hipótese. Neste contexto, a *performance* da produção industrial, que decresceu 4,9% em 2009, foi influenciada pelo resultado negativo nos segmentos de refino de petróleo (-14,3%), metalurgia básica (-17,0%) e borracha e plástico (-7,0%). Observa-se que os dois primeiros segmentos citados são produtores



**Gráfico 4**  
Variações trimestrais da produção física industrial (1)  
Bahia – 2008/2009

Fonte: IBGE.  
Elaboração: SEI/CAC.  
(1) Em relação ao mesmo período ano anterior.

de *commodities*. Por outro lado, as contribuições positivas vieram dos setores de minerais não metálicos (8,9%) e alimentos e bebidas (1,4%), vinculados ao mercado interno no âmbito da construção e do varejo.

Essa análise confirma que a redução na demanda externa teve influência para o desempenho da indústria. Puga e Nascimento (2010, p. 1) evidenciaram essa relação para a produção indus-

trial nacional, no seguinte contexto:

[...] a retração da demanda externa teve impacto direto nas empresas que direcionam parte das suas vendas para outros países, mas também afetou indiretamente suas cadeias de fornecedores. O efeito da queda na demanda externa foi magnificado pela elevada participação de setores produtores de matérias-primas e bens intermediários na produção industrial.

Ou ainda,

[...] além do efeito direto da queda das vendas ao exterior sobre cada setor, houve expressivo efeito direto da queda das vendas ao exterior sobre cada setor, houve expressivo efeito indireto sobre as vendas domésticas da indústria de insumos destinados à produção de bens exportados por outros setores. Nesse sentido constata-se que a indústria brasileira possui razoável grau de integração entre os setores (verticalizada), que amplifica os efeitos de variações das exportações sobre a produção.

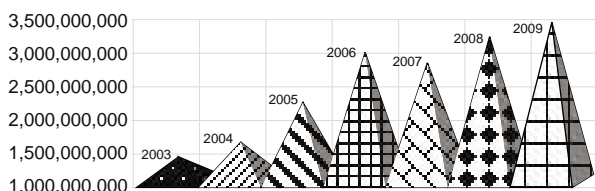
A crise externa e, conseqüentemente, as reduções da demanda externa e do nível de produção industrial afetam negativamente as intenções de investimento industrial. O agravamento da crise financeira, em setembro de 2008, ocorreu em momento virtuoso de aceleração dos investimentos, quando crescia a produção, o emprego e a produtividade, portanto, de ampliação da capacidade

instalada. Os empresários só deram sequência aos projetos que já estavam em andamento e paralisaram as novas decisões de investimento, afetando a cadeia industrial de bens de capital e dos setores exportadores (PAPEL ..., 2009; SETOR ..., 2009).

Mensurar os investimentos nesse contexto de crise financeira tornou-se uma tarefa bastante complexa e difícil, pois os registros de intenções de investimentos protocolados em agências governamentais parecem não conseguir capturar a variabilidade de expectativas dos agentes econômicos, que vai desde as intenções de investir até a efetiva realização das inversões.

Feitas essas ressalvas, isso não impediu, no entanto, de se observar, por meio de outras fontes de informações de investimentos mais consistentes (p. ex., BNDES), que existe uma tendência crescente nos desembolsos de investimentos para a Bahia, no período de 2003 a 2009, a preços nominais. Em 2008 e 2009, os desembolsos de recursos de investimentos para o estado somaram R\$ 3,15 bilhões e R\$ 3,37 bilhões (Gráfico 5), e representaram 3,42% e 2,44% do total dos desembolsos nacionais do sistema BNDES, respectivamente, para estes anos em tela (TEIXEIRA FILHO et al., 2009).

No que tange aos investimentos em infraestrutura na Bahia, que compreendem não só, mas, principalmente, os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os mesmos parecem ter sido menos afetados com a crise internacional que os investimentos da indústria. Além disso, existe um forte compromisso político do governo federal de manter os investimentos do PAC com os estados federados.



**Gráfico 5**  
Desembolsos do Sistema BNDES para o estado da Bahia – 2003-2009

O acompanhamento dos desembolsos dos recursos do PAC 1 – Bahia, cujos investimentos totais foram estimados em 24,2 bilhões (CHIAVON, 2008, p. 75), no horizonte temporal do quadriênio 2007/2010, tornou-se uma importante tarefa a ser realizada, mas de complexa condução. Não obstante, informações disponíveis sobre os principais investimentos programados, realizados e em andamento na Bahia pelo PAC 1, indicavam que os mesmos se circunscreviam em três grandes eixos: 1) Infraestrutura logística; 2) Infraestrutura energética; e 3) Infraestrutura social e urbana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os indicadores da conjuntura, no começo do ano de 2010, sinalizaram que a economia brasileira saiu da crise financeira, deflagrada em setembro de 2008, de forma menos traumática que das crises anteriores, e encontra-se em um ambiente estável para retomar o ciclo de crescimento iniciado em 2004.

As perspectivas no cenário brasileiro mostram-se favoráveis para a condução de políticas econômicas, em especial políticas industriais, em razão de se observar a manutenção da retomada do crescimento na economia mundial, apesar dos rumores de novas turbulências no mercado financeiro, com riscos de crédito, vindas da Europa, causadas pelo aumento do endividamento público dos PIIGS (grupo formado pelos seguintes países da Zona do Euro: Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha).

Outros fatores que merecem atenção referem-se à retomada mais rápida da atividade nos EUA e um superaquecimento na China, que acarretariam mudanças na taxa de câmbio. Neste sentido, a competitividade pós-crise será brutal e todas as economias deverão intensificar os movimentos para aumentar a concorrência entre as empresas e as pressões por reduções nos custos. As exportações nacionais deverão ser especializadas em setores com maiores vantagens competitivas. Portanto, é chegado o momento de refletir sobre a inserção da economia

brasileira na competição global a partir da entrada dos países asiáticos, principalmente, no que tange à dinamização da diversificação setorial e industrial da economia brasileira, para recuperar e manter as taxas ascendentes das exportações e do investimento.

É neste sentido que foi criada pelo governo federal, em 2008, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que objetiva promover a inovação de modo sistêmico em todos os setores da atividade produtiva, para acelerar os ganhos de produtividade, que têm entre suas metas agregar mais valor, marca e qualidade à produção de *commodities*. Esse instrumento de política industrial tem como macrometas aumentar a taxa de investimento, aumentar os investimentos privados em P&D, ampliar a participação das exportações no comércio mundial e aumentar o número de empresas micro e pequenas exportadoras.

Para tanto, o governo daria incentivos fiscais e creditícios, financiamentos de capital de risco e subversão econômica; poder de compra do Estado (compras da administração direta e de estatais); regulação técnica econômica e concorrencial; e apoio técnico (BRASIL, 2010). Para integrar os estados nacionais e difundir os instrumentos da PDP, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) criou a Rede Nacional de Agentes da Política Industrial (Renapi). Os núcleos que integram esta Rede (em cada estado) objetivam sinalizar as potencialidades e prioridades para o fortalecimento da competitividade de setores da indústria de cada estado em particular.

Mesmo com as ações estratégicas implantadas, os reflexos da crise econômica impediram o cumprimento das metas do PDP para 2010; porém as políticas de incentivo ao mercado interno e ao investimento das empresas amenizaram a influência negativa da crise financeira internacional (BNDES..., 2010).

Mas não é objeto deste artigo se estender sobre o tema dos instrumentos de ação do governo fede-

ral para a política industrial brasileira; no entanto, fica o alerta de que o caminho a seguir exige a busca da consolidação de investimentos produtivos (privados e públicos) que estejam alinhados com

uma política industrial efetiva, bem como a inserção de *commodities* agrícolas e industriais no mercado externo, combinada com a ampliação e fortalecimento do mercado interno receptivo à expansão dos demais seto-

res da economia brasileira.

Nesse contexto, o estado da Bahia deverá beneficiar-se do maior ritmo de crescimento dos países do Leste Asiático, uma vez que estes países irão demandar mais *commodities* agrícolas e industriais. Para isso, mostra-se necessário a retomada dos investimentos públicos e privados em setores exportadores, com o objetivo de ampliar as vantagens competitivas da Bahia em seus produtos exportáveis.

É desejável, portanto, que o cenário macroeconômico do país se mantenha estável, com taxas de inflação dentro das metas estipuladas, recomposição do curso das cotações das *commodities* e manutenção do nível da taxa de câmbio. A demanda interna será a principal propulsora do crescimento, com aumento no nível de consumo, de investimentos e de gastos públicos. A dinâmica do mercado de trabalho, com forte criação de empregos e aumento da massa salarial, deverá ser o principal vetor para este desempenho.

## REFERÊNCIAS

ACOMPANHAMENTO CONJUNTURAL. Salvador: FIEB/SDI, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.fieb.org.br>>. Acesso em: 9 abr. 2010.

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MENDES, Ricardo Camargo. As relações econômicas entre Brasil e China: uma parceria difícil. In: *Dialogue on Globalization*. São Paulo: Fundação Freideric Ebert, 2006. (FES Briefing Paper).

BNDES: metas da política industrial não serão atingidos. *A Tarde*, Salvador, 6 abr. 2010. Economia. Disponível em: <<http://www.atarde.com.br>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

BRASIL. Decreto nº 6.808, de 27 de março de 2009. Altera os arts. 1º, 2º e 8º e os Anexos I, II, VI, VII, VIII, IX e X do Decreto nº 6.752, de 28 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo de 2009, e dá outras providências. *Lex: legislação federal e marginalia*, São Paulo, v. 73, p. 669-670, mar. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. *Política de Desenvolvimento Produtivo*. Inovar e investir para sustentar o desenvolvimento. [Brasília], 2010. Disponível em: <<http://www.pdp.gov.br>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

CENTRO INTERNACIONAL DE NEGÓCIOS DA BAHIA. *Desempenho do comércio exterior baiano*. Salvador: PROMOB, dez. 2009. Disponível em: <<http://www.promobahia.com.br>>. Acesso em: 22 fev. 2010.

CHIAVON, Eva Maria Cella Dal. PAC: um exemplo de planejamento governamental. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n.159, p.72-76, abr./jun. 2008.

FERRAZ, João Carlos. A produção de commodities e a transformação econômica do Brasil. In: SEMINÁRIO "PRODUÇÃO DE COMMODITIES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. O ESFORÇO EMPRESARIAL BRASILEIRO". 2010, [Campinas-SP]. Trabalhos apresentados... [Campinas-SP]: Unicamp, 2010. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/Ferraz\\_ProducaoCommodities.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/apresentacoes/Ferraz_ProducaoCommodities.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2010.

FREITAS, Maria Cristina Penido de. *Inflação mundial e preços de commodities*. São Paulo: FUNDAP, 2008. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2010.

GOVERNO faz contingenciamento de R\$ 600 milhões do orçamento de 2009. *Jusbrasil Notícias*, 18 fev. 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/816987/governo-faz-contingenciamento-de-r-600-milhoes-do-orcamento-de-2009>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

ORÇAMENTO: Paulo Bernardo decide contingenciamento de R\$ 21,6 bilhões. *O Globo*, Rio de Janeiro, 19 mar. 2009. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2009/03/19/orcamento-paulo-bernardo-decide-contingenciamento-de-21-6-bi-754904511.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

PAPEL e celulose: Veracel I tem investimentos mantidos. *Gazeta Mercantil*. 20 mar. 2009. p. 1. InvestNews. Disponível em: <http://indexet.investimentosnoticias.com.br/arquivo/2009/03/20/215/PAPEL-E-CELULOSE-Veracel-I-tem-investimentos-mantidos.html>. Acesso em: 22 abr. 2010.

PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL. Rio de Janeiro: IBGE, dez. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2010a.

PUGA, Fernando Pimentel; NASCIMENTO, Marcelo Machado. Desempenho exportador explica a recuperação lenta da indústria. *Visão do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, n. 75, 11 jan. 2010. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

RETOMADA do investimento e democratização do crédito. *BNDES Trimestral*. Rio de Janeiro, n. 11, abr. 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2010.

SEMINÁRIO PRODUÇÃO DE COMMODITIES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *O esforço empresarial brasileiro*. São Paulo: Instituto de Economia-Unicamp/Brasil Econômico, 29 mar. 2010. Disponível em: <[http://www.brasileconomico.com.br/paginas/eventos-producao-de-commodities-e-desenvolvimento-economico\\_117.html](http://www.brasileconomico.com.br/paginas/eventos-producao-de-commodities-e-desenvolvimento-economico_117.html)>. Acesso em: 31 mar. 2010.

SETOR do aço corta ou adia investimentos de US\$ 26 bi. *Valor on line*, 24 jul. 2009. p. 1. Disponível em: <<http://valoronline.com.br>>. Acesso em: 3 abr. 2010.

SOMOS mais do que um grande celeiro. *Carta Capital*. abr. 2010. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB apresenta grande expansão no quarto trimestre e economia baiana tem crescimento de 1,7% em 2009*. Salvador: SEI, 2010a. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *PIB estadual anual*. Salvador: SEI, 2010b. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2010.

TEIXEIRA FILHO, Ernani et. al. Perspectivas de investimentos 2009/12 em contexto de crise. *Visão do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, n. 60, 5 fev. 2009.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira. A questão ambiental no esquema centro-periferia. *Economia*, Niterói (RJ), v.4, n. 2, p.201-221, jul./dez. 2003.

Artigo recebido em 5 de abril de 2010 e aprovado em 3 de maio de 2010.

# Crise econômica internacional e o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador

*Laumar Neves de Souza\**

*Thaiz Braga\*\**

\* Doutor em Ciências Sociais; mestre e bacharel em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Coordenador de Pesquisas Sociais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI); professor da Universidade Salvador (Unifacs).  
laumar@sei.ba.gov.br

\*\* Mestre em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); bacharel em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Diretora de Pesquisa da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).  
thaizbraga@sei.ba.gov.br

## Resumo

Este artigo tem o objetivo de apresentar uma análise do panorama conjuntural do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS), possibilitado pela comparação dos períodos janeiro–junho de 2008, meses que antecedem a crise econômica internacional, e janeiro–junho de 2009, momento marcado pelos efeitos deletérios desse evento. Buscando fundamentar os resultados observados para o mercado de trabalho, o estudo é iniciado com a descrição do cenário macroeconômico configurado a partir da crise. Os indicadores disponíveis para a consecução dos objetivos propostos, mais especificamente a análise do comportamento da força de trabalho metropolitana diante do desaquecimento da atividade econômica, são: taxa de desemprego, taxa de participação, distribuição dos ocupados segundo posição na ocupação e setor de atividade, rendimentos.

**Palavras-chave:** Crise econômica. Mercado de trabalho. Região metropolitana. Desemprego. Ocupação.

## Abstract

*This article intends to present an analysis of the conjuncture panorama of the work market of the Metropolitan Region of Salvador (SMR), by comparing the January-June 2008 period, months that anticipated the international economic crisis, and January-June 2009, which was marked by the deleterious effects of this event. Trying to base the results observed in the work market, this study began with the description of the macroeconomic scenario after the crisis. The available indicators for the realization of these objectives, more specifically the analysis of the behavior of the metropolitan work force taking into account the slowdown of economic activity, are: unemployment rate, participation rate, and distribution of people holding jobs according to post and activity sector and earnings.*

**Keywords:** Economic crisis. Work market. Metropolitan Region. Unemployment. Occupation.

## INTRODUÇÃO

Não se pode negar que a crise econômica e financeira mundial trouxe algumas inquietações para o mercado de trabalho nacional, tendo em vista

que interrompeu a trajetória de arrefecimento das suas condições de operação e funcionamento<sup>1</sup>, tidas como deterioradas e que se expressam: 1) no registro de taxas de desemprego consideravelmente mais altas do que as contabilizadas em outros países – especialmente os considerados avançados; 2) na verificação de situações ocupacionais que indicam precarização da força de trabalho e 3) em um padrão de rendimento que se situa muito aquém daquele presente nas economias mais desenvolvidas.

Essa é uma questão substantiva e que, portanto, merece ser investigada, posto que nem todas as vicissitudes dessa crise foram plenamente exploradas. Ao menos no plano dos sentidos mais imediatos, prevalecia a expectativa de que tal ocorrência pudesse comprometer ainda mais a já desgastada capacidade que os trabalhadores brasileiros esboçam no sentido de garantir as suas condições de reprodução.

Diante desse cenário e visando a ampliar ainda mais a discussão, no âmbito do mercado de trabalho brasileiro, acerca dos impactos provocados pelo colapso que atingiu a economia mundial no final de 2008, este artigo busca identificar de que forma o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS) assimilou, no decorrer do primeiro semestre de 2009, os contratemplos decorrentes de tal crise.

Cabe ressaltar que, do ponto de vista temporal, privilegiou-se esse recorte analítico em função de que essa crise ainda provocava, nesse período, fortes turbulências, as quais, conseqüentemente, implicavam doses de instabilidade para o conjunto da economia nacional. Isso, evidentemente, dificultava as ações dos diferentes agentes econômicos, notadamente daqueles responsáveis,

de forma direta, pela dinamização da atividade produtiva.

Para dar conta dessas questões, optou-se por estruturar esta análise em três seções. Inicialmente, são apresentadas as informações que revelam como foi a reação da economia internacional, em geral, e da economia brasileira, em particular, diante da crise financeira mundial. Logo em seguida, discorre-se a respeito do comportamento da conjuntura da economia baiana em face desse mesmo evento. Vale notar que nesses dois primeiros estágios da análise, as determinações de caráter econômico ocupam um lugar central. Na sequência da exposição, busca-se detalhar a performance do mercado de trabalho da RMS, tratando da evolução de alguns indicadores (todos retirados da PED<sup>2</sup>) referentes a desemprego, ocupação e rendimento. Por fim, nas considerações finais, são ressaltados os principais achados apreendidos ao longo deste estudo.

## O CONTEXTO INTERNACIONAL E NACIONAL: UMA BREVE DESCRIÇÃO

Como argumenta Hobsbawn (1995, p. 91),

[...] as operações de uma economia capitalista jamais são suaves, e flutuações variadas, muitas vezes severas, fazem parte integral dessa forma de reger os assuntos do mundo.

Tomando como correta essa linha de raciocínio, eram absolutamente legítimas as interpretações que afirmavam que o capitalismo passou a experimentar, a partir dos últimos meses de 2008, um dos piores contratemplos da sua história. O temor

<sup>1</sup> Deve-se ter a prudência de relativizar esse movimento, posto que o mesmo não foi de molde a perpetrar melhoras substantivas nesse mercado, de tal sorte que se verifique uma completa reversão do seu quadro de precarização. Nesse sentido, o que se tem constatado, nos últimos tempos, é um arrefecimento da situação de esgarçada experimental pelo mercado de trabalho nacional, fazendo-o reviver condições semelhantes àquelas que foram apuradas nos anos 1990.

<sup>2</sup> Tal pesquisa distingue-se, por razões metodológicas, das pesquisas publicadas pelo IBGE, a exemplo da Pesquisa Mensal de Emprego (PME), conseguindo fornecer uma visão mais realista das condições de funcionamento do mercado de trabalho metropolitano. De acordo com o relato de Hoffmann, Costa e Sanches (2003, p. 7), a PED, desde o seu nascimento, teve como propósito a geração de indicadores que expressassem de forma acurada a realidade a ser estudada, o que só foi possível pela consideração das peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro.

maior dos analistas da economia mundial era que fossem reeditadas, nesse último episódio, e numa escala ampliada, as catástrofes econômicas e sociais que estiveram presentes naquela que foi a mais avassaladora crise por qual passou tal sistema no século anterior: a Grande Depressão de 1929<sup>3</sup>.

A razão de todo esse alarde era plenamente justificada, tendo em vista que, como expõem Krugman e Obstfeld (1999, p. 1),

[...] pelo comércio internacional de bens e serviços, e via fluxos monetários internacionais, as economias dos diferentes países estão mais inter-relacionadas do que jamais estiveram anteriormente.

Com efeito, a capacidade que hoje possui o sistema capitalista de disseminar as suas disfunções em escala planetária é exponencialmente maior do que em tempos pretéritos, até mesmo relativamente recentes. Como pontua Gilpin (2004, p. 184):

Enquanto as crises anteriores restringiam-se a regiões ou mercados específicos do mundo, a imensa escala e velocidade dos fluxos financeiros internacionais e a igual rapidez dos fluxos de informação resultaram, hoje, numa situação em que, apertando-se um botão, bilhões de dólares podem ser transferidos de um país a outro, e todo o planeta pode rapidamente ser arrastado na corrente.

Em face desse traço da economia contemporânea, as expectativas mais gerais dos agentes econômicos eram que, com a crise de 2008, o caos econômico se instalasse. No que tange especificamente à questão do crescimento, desenhava-se a configuração de um cenário assustador e sombrio para 2009. Afinal, tal qual verificado em crises anteriores, aquela que se abateu sobre a economia mundial no segundo semestre de 2008 também ha-

veria de provocar severos efeitos colaterais sobre o nível de produção.

Nesse particular, tem-se que os números que indicavam o ritmo da atividade econômica em alguns países importantes no cenário internacional, nos momentos iniciais do referido evento, retratavam com exatidão o quadro de adversidade que eles enfrentariam no decorrer de 2009. Muitos países, inclusive, já esboçavam sinais de fragilidade em suas economias (leia-se crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) negativo), mesmo antes de essa crise ser oficialmente deflagrada. Isso é o que mostrava, por exemplo, um levantamento feito pelo JP Morgan, no qual se podia ver, com clareza, que algumas das principais economias do mundo (EUA, Itália, Alemanha e Japão) já apresentavam retração da atividade econômica em períodos (trimestres) de 2008 anteriores ao detonar da crise. Assim sendo, quando a crise foi deflagrada em setembro de 2008, verificou-se a agudização do processo de derrocada econômica esboçada por tais economias.

Assentados nessas evidências, os prognósticos de ampliação da economia mundial, elaborados por diferentes organismos internacionais, eram pouco animadores. O Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, chegou a trabalhar com uma projeção de expansão do PIB global, para 2009, da ordem de 0,8% (FONDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2009). Para o conjunto da economia latino-americana e caribenha, previa-se uma queda do PIB por habitante na maioria das economias e não se esperava que nenhuma delas tivesse crescimento significativo (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2009)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Neste momento, um dos mais insidiosos e corrosivos males que acometeram a economia mundial – notadamente os EUA, epicentro maior desse evento – foi o desemprego, posto que se alastrou de modo generalizado pelas principais potências econômicas de então e também atingiu aqueles países de menor expressão no cenário internacional.

<sup>4</sup> Vale salientar que, não obstante as economias dessa região estivessem em uma situação menos desconfortável do que em episódios de crises anteriores, havia inúmeros canais através dos quais elas poderiam ser afetadas pela crise mais recente. De acordo com a Cepal (COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE, 2008), era provável que em muitos países da América Latina e do Caribe a desaceleração da economia global provocasse a redução do volume e dos preços das exportações; a perda de reservas; a redução das inversões estrangeiras diretas; a diminuição da demanda de serviços de turismo; e ainda trouxesse maiores dificuldades de acesso, com custo mais elevado, ao financiamento externo.



Baseada nesse rol de cenários, a International Labour Organization (ILO) passou a expor a ideia de que a crise econômica mundial colocaria o mundo diante de uma perspectiva prolongada de aumento do desemprego e de agudização da pobreza e desigualdade (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, 2009). Este material, ao mesmo tempo em que revelava todo o temor desse organismo internacional em relação ao referido cataclisma, propunha um encaminhamento para tentar amenizar as consequências desastrosas desse evento sobre o mercado de trabalho em todo o mundo, qual seja, o firmamento de um pacto mundial para o emprego. Era sugerido, em tal documento, um conjunto equilibrado e realista de medidas de política que os países, com o apoio de instituições regionais e multilaterais, poderiam adotar com a finalidade de potencializar os esforços que já estavam sendo encampados para fazer frente à crise.

As preocupações da ILO em relação a essa questão revelam-se muito pertinentes, posto que, segundo estimativas recentes – fundamentadas nas últimas revisões de crescimento econômico mundial –, deverá ser computada, em 2009, uma taxa de desemprego da ordem de 6,6%, número esse que corresponde, em termos absolutos, a um contingente de desempregados, em todo o mundo, de 212 milhões de pessoas. Este último número espelha claramente os efeitos colaterais negativos da convulsão econômica sobre o mercado de trabalho, haja vista que, tomando-se como parâmetro de comparação o contingente de desempregados existentes em 2007, ou seja, no período pré-crise, corresponde, segundo as previsões existentes, a um incremento bastante significativo no total de pessoas (algo em torno de 34 milhões) conviventes com o infortúnio do desemprego (CONFERENCIA..., 2009).

Perante esse cenário, revelou-se muito difícil, quase impossível, que a maioria dos países deixasse de experimentar determinados dissabores. Em

**A crise econômica mundial colocaria o mundo diante de uma perspectiva prolongada de aumento do desemprego e de agudização da pobreza e desigualdade**

se tratando do Brasil, especificamente, não há dúvida de que a crise produziu os seus impactos com certo vigor. Com efeito, pode-se assegurar que, de uma forma geral, as informações que davam conta do panorama da economia nacional, em 2009, evidenciavam um quadro relativamente preocupante, que exigia atenção das autoridades que comandam a política macroeconômica do país. Certamente, a mais impactante dizia respeito ao comportamento do PIB.

Os dados disponíveis para esse agregado macroeconômico expressam que, definitivamente, a economia nacional não passou incólume aos revezes da crise internacional, posto que saiu de uma conjuntura de forte crescimento para uma outra, de contração importante da atividade econômica. Prova disso é que nos três primeiros semestres de 2008, tal economia registrou taxas de crescimento que variaram entre 6,1% e 7,1%. Do quarto trimestre desse ano em diante houve uma reversão completa do referido cenário de expansão e a economia nacional passou a contabilizar taxas de ampliação do PIB que se situaram no intervalo de -1,2% (terceiro trimestre de 2009) a -2,1% (primeiro trimestre de 2009).

Não poderia se configurar um quadro diferente, em virtude do grau de interconexão que o Brasil mantém com os principais países do mundo<sup>5</sup>. Outra razão que pode ser apontada com o objetivo de explicar o porquê da crise internacional ter trazido efeitos colaterais adversos para a economia nacional, assim como trouxe para outras economias em diferentes partes do globo, encontra-se associada ao fato dela ter provocado alterações significativas no padrão de expectativas, o que reduziu o nível de confiança dos agentes econômicos privados, especialmente daqueles que se encarregam da realização dos investimentos.

<sup>5</sup> Não por acaso, na nova ordem econômica internacional a economia brasileira tem ocupado, juntamente com a Rússia, Índia e China, um lugar de relativo destaque.

Para comprovar a assertiva referente à questão das expectativas, pode-se recorrer, por exemplo, às estatísticas que detalham o comportamento do PIB nacional pela ótica dos diferentes componentes que integram a demanda agregada, e verificar a queda da formação bruta de capital fixo, ocorrida nos três primeiros trimestres de 2009. Esse foi um dos acontecimentos que despertaram mais a atenção dos analistas de mercado de trabalho, na medida em que sinalizava que, pelo menos no curto e médio prazos, a tendência deveria ser de escasseamento das oportunidades de ocupação. Isso porque é com a efetivação dos investimentos – sejam eles de caráter privado ou público –, que se descortina a possibilidade de abertura de novos postos de trabalho.

As famílias e o governo (outros dois agentes econômicos de extrema importância na determinação da demanda agregada), por sua vez, nesse mesmo intervalo de tempo, também reviram suas expectativas e declinaram os seus padrões de gasto. Um comentário importante em relação a esse fato é que embora contraindo, de maneira substancial, os seus volumes de despesa, tais agentes não apresentaram, como foi o caso do setor empresarial, taxas negativas de crescimento nos seus respectivos níveis de dispêndio.

Esses foram acontecimentos que devem ser interpretados de maneira positiva, não obstante no plano da aparência mais imediata tenham se assemelhado a algo puramente negativo. Isso porque evidenciaram certa vitalidade do mercado interno, condição que se revelou indispensável para se pensar, ainda em meio ao turbilhão econômico, numa eventual retomada do crescimento, sem que se dependesse completamente da verificação de fatores exógenos favoráveis. Nessa medida, tais ocorrências foram bastante influenciadas pelo comportamento das autoridades econômicas, as quais, exercendo o papel que lhes cabia, implementaram políticas de natureza anticíclica que permitiram que

a economia nacional ficasse menos vulnerável às contingências internacionais.

Seguindo essa lógica de exposição, deve-se fazer menção ao comportamento das exportações – outro componente fundamental do PIB, nessa perspectiva da demanda agregada. Também nesse particular os movimentos de queda, como seria de esperar, foram naturalmente

bruscos, dado que em momentos como esse o comércio internacional apresenta certa involução. Assim sendo, tem-se que uma das mais graves vicissitudes impostas à economia brasileira durante a crise foi a diminuição do volume de suas exportações, o que, por via de consequência, contribuiu para arrefecer o ritmo da atividade econômica internamente. Em verdade, as exportações foram o único componente da demanda agregada nacional a imediatamente acusar, no quarto trimestre de 2008, as complicações provocadas pela crise, continuando a se ressentir dessa conjuntura desfavorável nos meses subsequentes.

Esse cenário de fragilidade econômica, materializado, sobretudo, como já apontado, no recuo da atividade produtiva, foi também, em grande medida, potencializado pela retração da oferta de crédito em escala mundial, situação que trouxe, obviamente, reflexos importantes sobre a definição das taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras do país e do exterior. Destarte, foi normal que alguns setores, notadamente aqueles que dependem, cotidianamente, da abertura de linhas de crédito para realizar suas operações, experimentassem momentos de muita dificuldade, como foi, por exemplo, o caso daquele que manufatura bens de consumo duráveis. Não sem razão, foram exatamente esses setores os alvos da política de desoneração fiscal encampada pelo governo federal.

Nesse ponto, cabe assinalar que o setor da atividade econômica que mais sofreu os reflexos da crise internacional foi a *indústria*, haja vista que –

**É com a efetivação dos investimentos [...] que se descortina a possibilidade de abertura de novos postos de trabalho**

diferentemente dos demais – já no último trimestre de 2008 registrou taxa de crescimento de -2,5%, e na sequência, ou seja, nos três trimestres subsequentes, contabilizou decréscimos nos seus níveis de atividade da ordem de, respectivamente, 10,4%, 8,6% e 6,9%<sup>6</sup>.

Não fosse a ocorrência da crise – que fez cair o ritmo da atividade produtiva –, a economia brasileira teria um desempenho bastante satisfatório, posto que, pelos números apresentados anteriormente, apuraria uma taxa de crescimento que superaria a barreira dos 6,0%, patamar de crescimento inusitado na sua história dos últimos trinta anos.

A perspectiva de verificação dessa taxa de crescimento em 2008, que até o terceiro trimestre parecia bastante factível, fez com que fossem traçados cenários bastante positivos para o mercado de trabalho nacional. As projeções oficiais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por exemplo, no tocante à geração de vagas formalizadas, indicavam que seria obtido um saldo de emprego recorde, algo em torno de dois milhões de novos postos de trabalho. Na esteira desse fenômeno, também se admitia que fosse possível dar sequência à consistente trajetória de queda do desemprego, a qual já vinha sendo captada pela PED para os mercados de trabalho metropolitanos desde o ano de 2004.

Entretanto, conforme esboçado, à medida que a conjuntura internacional se modificou, a economia nacional respondeu com redução do nível de produção, seguida de um ajuste no ritmo de contratações. Nos meses imediatamente posteriores ao detonar da crise, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged) – importante registro administrativo do MTE – contabilizou saldos de emprego que não deixavam dúvida quanto aos

impactos negativos provocados por esse evento sobre a dinâmica do mercado de trabalho nacional. Em termos médios, no período de janeiro a setembro de 2008, foi apurado um saldo de emprego de

**Acusou um saldo de emprego de 61.401 postos de trabalho, situação que expressava uma enorme queda no ritmo de expansão das oportunidades de emprego no conjunto da economia**

231.841 postos de trabalho. Porém, logo depois da crise ter se instalado, ou seja, em outubro de 2008, tal registro administrativo acusou um saldo de emprego de 61.401 postos de trabalho, situação que expressava uma enorme

queda no ritmo de expansão das oportunidades de emprego no conjunto da economia.

Nos dois meses seguintes, constatou-se um agravamento em termos do escasseamento de postos de trabalho, uma vez que se verificaram saldos de emprego da ordem de, respectivamente, -40.821 e -654.946 postos de trabalho<sup>7</sup>. Quando o ano de 2009 se inicia, esse panorama desfavorável continua prevalecendo, tendo em vista que em janeiro apura-se um saldo de emprego de -101.748 postos de trabalho. A inflexão desse quadro só começou, de forma lenta e gradual, a partir do mês de fevereiro, momento em que a economia nacional acumulou um saldo de emprego de 9.179 vagas.

## OS REFLEXOS DA CRISE NA ECONOMIA BAIANA

Toda a argumentação desenvolvida até aqui visou, basicamente, discutir a forma pela qual a economia mundial e brasileira assimilaram os reveses provocados pela grave crise econômica que se instalou a partir do segundo semestre de 2008. Além disso, procurou-se, também, tecer algumas considerações em relação às alterações das expectativas que pairavam sobre o mercado de trabalho brasileiro antes

<sup>6</sup> Essas comparações referem-se ao trimestre em relação ao mesmo trimestre do ano anterior.

<sup>7</sup> Deve-se pontuar que no mês de dezembro, em virtude da influência de questões sazonais, o Caged normalmente registra saldos de emprego negativos. Não obstante, mesmo em face dessa sua característica, jamais esse registro administrativo havia computado um saldo negativo de tal magnitude.

que a crise fosse deflagrada, bem como sobre as políticas e/ou diretrizes que foram tomadas nessa economia, as quais funcionaram satisfatoriamente e amenizaram os efeitos negativos derivados desse contexto adverso.

Depois de mapeadas essas questões, cabe agora, dado o objetivo principal deste estudo – que é avaliar em que medida o mercado de trabalho da RMS se ressentiu das

circunstâncias adversas decorrentes da instalação da crise, tomando como base de análise as informações produzidas pela PED –, traçar um breve panorama da economia baiana no momento recente, de tal sorte que se possa perceber como esse estado assimilou as adversidades provocadas por essa ocorrência.

Diante desse propósito, torna-se interessante procurar responder duas questões básicas. A primeira diz respeito aos impactos que a economia baiana sofreu do ponto de vista da sua capacidade de produzir bens e serviços. A segunda, por seu turno, é verificar que setores da atividade produtiva foram mais penalizados.

Para dar conta dessa tarefa, deve-se assumir o suposto de que, para se ter a perfeita compreensão do modo pelo qual a economia baiana “respondeu” aos acontecimentos ocorridos nos âmbitos da economia internacional e nacional, em função da crise mundial, é necessário entender a forma pela qual o estado da Bahia articula-se e integra-se ao processo de acumulação capitalista brasileiro. Por certo, é a partir desse passo que se pode identificar, com clareza, os principais fatores que condicionaram a sua capacidade de oferecer “respostas” às mudanças operadas no plano nacional.

Nesse ponto, é importante não perder de vista, também, que o estado da Bahia se configura em termos político-administrativos como um estado subnacional periférico, inserido em uma economia igualmente periférica. Ou seja, não controla as variáveis e políticas macroeconômicas, constituindo-se, na verdade, num poder político e administrativo não

independente/autônomo, que padece da incapacidade de formular e definir políticas macroeconômicas e que, destarte, não possui autonomia, nem, muito menos, controle em relação aos elementos determi-

nantes da conjuntura econômica (CARVALHO JÚNIOR; PESSOTI; PEREIRA, 2002).

Com efeito, a Bahia ostenta uma posição de destaque dentro do *ranking* que classifica os mais importantes es-

tados da Federação do ponto de vista do tamanho do PIB. Já há algum tempo, a Bahia é a sexta maior economia do país, só sendo superada pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, os quais, como se sabe, estão localizados na parte economicamente mais desenvolvida do país. Na esfera da economia nordestina, a liderança baiana é incontestável, respondendo por pouco mais de um terço do conjunto de riquezas produzidas nessa região.

No que tange à composição setorial do PIB, tem-se que a economia baiana possui uma razoável concentração das suas atividades produtivas no setor terciário (60,3%)<sup>8</sup>, o qual se responsabiliza, de acordo com as informações disponibilizadas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2008), por 51,3% de todos os ocupados do estado. Essa importância das atividades terciárias no PIB baiano deriva do peso que tem a RMS na formação desse agregado macroeconômico. As informações consolidadas mais recentes que se tem a respeito disso revelam que, em 2007, a RMS respondia por quase a metade de tudo aquilo que foi produzido na forma de bens e serviços.

Nesse sentido, esse espaço se configura como o mais articulado possível às principais forças presentes no capitalismo nacional e fora dele, sendo, por conseguinte, bastante vulnerável às intempéries que, naturalmente, se manifestam no sistema eco-

<sup>8</sup> Valor aferido pela equipe de Contas Regionais da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) para o ano de 2008, porém sujeito a retificação.

nômico brasileiro e internacional quando qualquer disfunção acontece.

Delineadas essas *nuances*, cabe assinalar que a economia baiana espelhou *ipsi literi* o movimento de retração das atividades produtivas verificado no plano nacional. Fazer essa afirmação significa dizer, basicamente, que no plano local o ritmo de expansão dos negócios sofreu certa solução de continuidade, acompanhando, portanto, os movimentos mais gerais esboçados pelo conjunto da economia brasileira.

Para comprovar essa assertiva, basta comparar as taxas de crescimento que foram medidas para o Brasil e a Bahia no horizonte temporal de manifestação da crise. Ao fazer esse exercício, percebe-se, de pronto, a relativa sincronia dessas duas economias, uma vez que acusaram, no mesmo instante, as adversidades decorrentes desse momento, apresentando movimentos de contração econômica bastante intensos no último trimestre de 2008 (Brasil: 1,3% e Bahia: -1,6%).

Além disso, é também possível perceber que, vencido esse período inicial de choque e de crise de confiança, a economia baiana ensaiou um movimento de recuperação, mesmo que muito sutilmente, das suas atividades econômicas, ao passo que a economia nacional viveu o seu pior momento. Essa maior vitalidade da economia baiana vis a vis a nacional é um dos acontecimentos que mais auxiliam na busca de explicações para o fato do mercado de trabalho da RMS não ter acusado, como será visto adiante, as perturbações que normalmente se manifestam em momentos de crise econômica aguda.

Nesse ponto, é interessante frisar que no caso específico da RMS, por mais paradoxal que possa parecer, um dos seus traços mais característicos, visto por muitos como uma das maiores fragilidades de sua economia – ter uma *indústria* centrada no fornecimento de bens intermediários, altamente intensiva em tecnologia e com reduzida capacidade de absorção de mão de obra<sup>9</sup> –, pode ter sido um dos elemen-

tos que mais atuaram no sentido de “blindar” o seu mercado de trabalho, fazendo com que ele não experimentasse situações ainda mais adversas do que aquelas que já fazem parte do seu cotidiano, como, por exemplo, ostentar a maior taxa de desemprego entre todas as regiões metropolitanas do país.

Outra circunstância crucial na conformação desse quadro de menor exposição do mercado de trabalho metropolitano aos efeitos deletérios da crise esteve associada à natureza da dinâmica do crescimento experimentado pela economia baiana no decorrer de 2009. Depois de apurados os resultados preliminares que dão conta do movimento de expansão da economia baiana, pode-se afirmar que os setores da atividade econômica que contribuíram mais decisivamente para que, no cômputo geral, fosse apurada, em 2009, uma taxa de crescimento de 1,7% – resultado que superou inclusive a medida no plano nacional (-0,2%) – foram a *construção civil* e o *comércio*<sup>10</sup>, os quais, por questões relacionadas às suas respectivas características, são destacados absorvedores de força de trabalho.

## O MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO E A CRISE ECONÔMICA: APENAS UMA MAROLA?

Na análise específica da capacidade do mercado de trabalho metropolitano baiano de resistir às intempéries do cenário econômico internacional, deve-se atentar para o fato de que, assim como tantos outros mercados, este expressa as dinâmicas da oferta e da demanda. Nesse sentido, como já foi relatado anteriormente, a crise econômica deflagrada, após a onda de falências e incorporações no setor financeiro em 2008, ocasionou impactos diretos sobre o nível de atividade econômica e, portanto, sobre a demanda de trabalho, trazendo sérias consequências para as condições de reprodução da mão de obra.

<sup>9</sup> De acordo com a PED, a Indústria de Transformação na RMS congrega apenas 8,5%, valor referente a fevereiro de 2010.

<sup>10</sup> Segundo as informações disponibilizadas pelo Caged, esses foram os setores que mais expandiram as oportunidades de emprego na Bahia em 2009.

Junto com a escassez de crédito e o crescimento do grau de incerteza dos agentes econômicos, o arrefecimento do forte processo de formalização do mercado de trabalho, bem como a desaceleração da queda do desemprego foram os resultados mais imediatos da crise apreendidos para o mercado de trabalho da RMS. Em um ambiente de incertezas, os empregadores agem com mais cautela, evitando contratações, sobretudo as contratações formais, que representam um maior dispêndio, no caso da necessidade de dispensa de trabalhadores.

Seguindo a mesma tendência das economias mundiais, o cenário de desaceleração da taxa de crescimento real do produto que se confirmou, para o Brasil e a Bahia, a partir do final de 2008, provocou repercussões muito menos severas do que as inicialmente previstas sobre o mercado de trabalho local. Sua complicação mais efetiva parece ter sido mesmo brevar a performance, observada nos últimos anos, do mercado de trabalho metropolitano de queda expressiva nas taxas de desemprego, além de formalização crescente da ocupação. Os dados coletados pela PED para a RMS, a partir da comparação dos períodos janeiro a julho de 2008 (pré-crise) e janeiro a julho de 2009 (crise)<sup>11</sup>, vêm corroborar as assertivas citadas.

A avaliação semestral do comportamento do mercado de trabalho da Grande Salvador mostra que a taxa de desemprego ficou praticamente estagnada, não refletindo, portanto, os efeitos da desaceleração da economia, haja vista que no primeiro semestre de 2009 essa taxa alcançou 20,7%<sup>12</sup>

<sup>11</sup> A comparação das informações do mercado de trabalho metropolitano baiano nos períodos especificados, primeiros semestre de 2008 e 2009, é também justificada pela necessidade de evitar interferências sazonais na evolução dos indicadores.

<sup>12</sup> Uma breve análise da evolução do emprego na RMS mostra que a estruturação do mercado de trabalho apresentou fortes limitações em razão da inserção periférica e dependente dessa região em um modelo de desenvolvimento concentrado num recorte do território nacional. Por esses motivos, verifica-se o estreitamento das possibilidades de expansão do processo de industrialização e de articulação de um mercado de trabalho mais homogêneo, o que resultou na proliferação de uma imensa maioria de trabalhadores excluídos e sem acesso a quaisquer direitos sociais, bem como a baixa capacidade de incorporação da sua mão de obra ao mercado de trabalho, situação expressa nas altas taxas de desemprego verificadas para a região.

**Tabela 1**  
Taxas de desemprego segundo tipo de desemprego no semestre – Região Metropolitana de Salvador 2000, 2008 e 2009

Tipo de desemprego	(Em porcentagem)				
	Semestre			Variações relativas (%)	
	2000.1	2008.1	2009.1	2009.1/2008.1	2009.1/2000.1
<b>Total</b>	<b>27,8</b>	<b>20,8</b>	<b>20,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-25,5</b>
Aberto	15,8	12,2	12,9	5,7	-18,4
Oculto	12,1	8,5	7,8	-8,2	-35,5
Pelo trabalho precário	8,4	6,0	5,4	-10,0	-35,7
Pelo desalento	3,6	2,6	2,4	-7,7	-33,3

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

da PEA, ao passo que, no mesmo período de 2008, ela era de 20,8%. É interessante ressaltar que em relação aos seis primeiros meses de 2000, quando a taxa de desemprego alcançou o patamar de 27,8%<sup>13</sup>, o desemprego entre os residentes da RMS em 2009 era 7,1 pontos percentuais menor (Tabela 1).

Conforme já mencionado, a implementação, por parte do governo federal, de políticas anticíclicas foi um fator importante para suavizar os efeitos da desaceleração registrada nos níveis de consumo e de produção. Medidas de política fiscal, como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)<sup>14</sup>, além dos programas de financiamento habitacional e o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) trouxeram efeitos positivos sobre o comércio varejista e a *construção civil*, aumentando a absorção de mão de obra nesses setores. Ademais, pelo lado da política monetária, o governo buscou restaurar a liquidez da econo-

<sup>13</sup> Como se pode atestar a partir dos números do desemprego disponibilizados pela PED, os quatro primeiros anos da atual década foram os mais difíceis para os trabalhadores metropolitanos. Na verdade, esse foi um momento em que os trabalhadores experimentaram um elevado aumento da precarização do mercado de trabalho local, materializado, sobretudo, na elevação da taxa de desemprego.

<sup>14</sup> A desoneração fiscal concedida às indústrias automobilística e de material de construção, e que se estendeu para alguns produtos da indústria de móveis e de eletrodomésticos, os chamados produtos da "linha branca", são exemplos de ações empreendidas pelo governo federal na tentativa de minimizar os efeitos do cenário econômico desfavorável.

nia, o que repercutiu positivamente sobre as expectativas dos agentes econômicos, aumentando a demanda por novas concessões de crédito, principalmente para consumo.

Ainda considerando o desemprego, mais especificamente a sua composição por tipo<sup>15</sup>, observa-se que a relativa estabilidade da taxa de desemprego total resultou de dois movimentos distintos. Enquanto observou-se a ampliação do desemprego aberto, que passou de 12,2% para 12,9%, em 2009, a taxa de desemprego oculto ficou 8,2% menor do que a registrada no primeiro semestre de 2008 (Tabela 1). De outra forma, verificou-se que as atividades precárias e de curta duração, características de mercados de trabalho pouco estruturados como o da RMS, apresentaram decréscimo no período analisado.

É importante destacar também que os grupos populacionais registraram, em 2009, taxas de desemprego diferentes das aferidas no ano imediatamente anterior. No caso das mulheres, por exemplo, constatou-se uma redução da taxa de desemprego (1,6%), ao passo que para os indivíduos do sexo oposto verificou-se um aumento (1,8%). Segundo a posição no domicílio, o desemprego ampliou-se entre os chefes de família (9,7%), passando de 11,3%, em 2009, para os atuais 12,4%; já entre os cônjuges, o desemprego total ficou 4,8% menor, na comparação com o semestre anterior (Tabela 2).

Desses números se depreende que as políticas anticíclicas tiveram efeitos positivos sobre o mercado de trabalho, controlando o desemprego, embora o rebatimento sobre os grupos populacionais tenha sido diferenciado.

Para além da taxa de desemprego, e considerando a participação da População em Idade Ativa

**Tabela 2**  
Taxas de desemprego segundo atributos pessoais no semestre – Região Metropolitana de Salvador 2000, 2008 e 2009

(Em porcentagem)

Atributos pessoais	Semestre			Variações relativas (%)	
	2000.1	2008.1	2009.1	2009.1/2008.1	2009.1/2000.1
<b>Total</b>	<b>27,8</b>	<b>20,8</b>	<b>20,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>-25,5</b>
Sexo					
Homens	25,2	16,7	17,0	1,8	-32,5
Mulheres	30,7	25,0	24,6	-1,6	-19,9
Cor					
Não negra	19,0	14,6	14,4	-1,4	-24,2
Negra	29,4	21,8	21,8	0,0	-25,9
Posição no domicílio					
Chefe	17,5	11,3	12,4	9,7	-29,1
Demais	34,3	27,2	26,5	-2,6	-22,7
Cônjuge	27,9	20,9	19,9	-4,8	-28,7
Filho	40,4	31,6	30,8	-2,5	-23,8
Outros	28,6	26,4	26,7	1,1	-6,6
Faixa etária					
10 a 17 anos	48,8	45,0	(1)	-	-
18 a 24 anos	41,6	37,0	36,9	-0,3	-11,3
25 a 39 anos	23,8	19,9	20,7	4,0	-13,0
40 anos e mais	17,1	10,8	10,9	0,9	-36,3
Nível de instrução					
Analfabeto	25,4	(1)	(1)	-	-
Ensino fundamental incompleto	31,4	21,5	20,5	-4,7	-34,7
Ensino fundamental completo + ensino médio incompleto	35,7	27,8	30,3	9,0	-15,1
Ensino médio completo + ensino superior incompleto	24,1	21,1	20,6	-2,4	-14,5
Superior completo	(1)	(1)	(1)	-	-

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

(1) A amostra não comporta a desagregação para esta categoria.

(-) Dados não disponíveis.

(PIA)<sup>16</sup> na atividade produtiva, a crise financeira internacional e seus impactos na economia brasileira tiveram repercussões importantes na inserção da força de trabalho no mercado de trabalho. Como se sabe, as alterações na estrutura da produção e

<sup>15</sup> A PED além de captar o desemprego aberto, comparável a outros países mais desenvolvidos, investiga formas "camufladas" de desemprego ao utilizar um conceito mais amplo de desocupação, que inclui o desemprego oculto pelo trabalho precário e o desemprego oculto pelo desalento. Para maiores detalhes acerca da metodologia da PED, ver o site da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI): <http://www.sei.ba.gov.br>.

<sup>16</sup> A PIA constitui-se numa categoria econômica que engloba todos os indivíduos com dez anos e mais da amostra da PED, ou seja, esse indicador informa o número de indivíduos que constituem o contingente da força de trabalho potencial do espaço estudado.



na demanda por trabalho acabam por modificar as condições em que se dá a oferta de trabalho, bem como as escolhas e estratégias de ingresso da população na atividade econômica.

Mais recentemente, os sinais negativos enviados ao mercado a partir da crise econômica e percebidos pela população de dez anos e mais, ou PIA, reduziram o nível de confiança desse segmento populacional com relação às possibilidades de encontrar uma oportunidade ocupacional; estes assumem então uma postura de excessiva cautela, especialmente aqueles com menores responsabilidades pelo sustento da família, reduzindo a oferta de trabalho.

Conforme os dados da PED, medida da presença da oferta de trabalho sobre o mercado, a taxa de participação diminuiu 1,7 p.p. entre o primeiro semestre de 2008 (60,3%) e o primeiro semestre de 2009 (58,6%). A comparação se mantém desfavorável pelo cotejamento desses resultados com aqueles observados no início da década. No primeiro semestre de 2000, a proporção da PEA no total da população em idade ativa era de 60,9% (Tabela 3).

Em 2009, a queda da taxa de participação ocorreu devido à menor inserção da mulher no mercado de trabalho (-3,3%) e em menor proporção, também pela queda da taxa de participação dos homens (-2,2%). Segundo a idade, de 2008.1 para 2009.1, observou-se que as maiores quedas da incorporação de pessoas no mercado de trabalho foram registradas nas faixas etárias de dez a 17 anos (-24,3%) e de 60 anos e mais (-10,3%), embora também seja resultado, em muito menor proporção, da maior inatividade entre chefes de família (-1,4%) (Tabela 3).

A análise da ocupação, possibilitada pela desagregação dos dados de acordo com algumas características dos postos de trabalho, demonstra que a trajetória dos anos 2000 é a trajetória do crescimento da formalização, descontados alguns poucos momentos de retração. Na Grande Salvador, o trabalho assalariado absorve 65,4%

**Tabela 3**  
Taxas de participação segundo atributos pessoais no semestre – Região Metropolitana de Salvador 2000, 2008 e 2009

(Em porcentagem)

Atributos pessoais	Semestre			Variações relativas (%)	
	2000.1	2008.1	2009.1	2009.1/2008.1	2009.1/2000.1
<b>Total</b>	<b>60,9</b>	<b>60,3</b>	<b>58,6</b>	<b>-2,8</b>	<b>-3,8</b>
Sexo					
Homens	69,2	67,5	66,0	-2,2	-4,6
Mulheres	53,9	54,3	52,5	-3,3	-2,6
Cor					
Não negra	57,9	56,4	56,3	-0,2	-2,8
Negra	61,5	61,0	59,1	-3,1	-3,9
Posição no domicílio					
Chefe	75,0	69,3	68,3	-1,4	-8,9
Demais	54,5	55,4	53,3	-3,8	-2,2
Cônjuge	58,8	59,1	57,3	-3,0	-2,6
Filho	51,1	54,4	52,2	-4,0	2,2
Outros	58,1	51,9	49,6	-4,4	-14,6
Faixa etária					
De 10 a 17 anos	19,8	10,3	7,8	-24,3	-60,6
De 18 a 24 anos	74,4	72,7	70,3	-3,3	-5,5
De 25 a 39 anos	84,7	84,6	83,6	-1,2	-1,3
De 40 a 59 anos	71,3	70,5	70,1	-0,6	-1,7
De 60 anos e mais	18,9	17,4	15,6	-10,3	-17,5
Nível de instrução					
Analfabeto	39,6	29,1	25,2	-13,4	-36,4
Ensino fund. incompleto	50,4	41,3	38,2	-7,5	-24,2
Ens. fund. comp. + ens. médio incompleto	63,7	59,5	58,9	-1,0	-7,5
Ens. médio comp. + ens. superior incompleto	78,6	75,3	73,9	-1,9	-6,0
Superior completo	84,8	82,7	82,7	0,0	-2,5

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

da população ocupada. Com relação ao tipo de vínculo empregatício, o crescimento da participação do assalariamento no total da ocupação, em relação a 2008.1, foi sustentado pela parcela dos ocupados com carteira de trabalho assinada. No primeiro semestre de 2009, 41,6% da população ocupada no setor privado possuía vínculo formal de emprego. Em 2008, este percentual era menor: 39,1% (Tabela 4).



**Tabela 4**  
Distribuição dos ocupados segundo posição na ocupação no semestre – Região Metropolitana de Salvador – 2000, 2008 e 2009

Posição na ocupação	(Em porcentagem)		
	Semestre		
	2000.1	2008.1	2009.1
<b>Ocupados (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Assalariados total (2)	59,0	63,4	65,4
Assalariados setor privado	44,5	49,5	50,9
Com carteira assinada	32,7	39,1	41,6
Sem carteira assinada	11,8	10,3	9,3
Assalariados setor público	14,5	13,9	14,5
Autônomo	23,1	22,4	21,6
Que trabalha para empresa	5,1	3,5	2,7
Que trabalha para o público	18,0	18,9	18,8
Empregadores	3,9	3,2	2,8
Empregados domésticos	10,7	8,3	8,2

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

(1) Inclui ocupados em outras atividades que não permitem a desagregação setorial.  
(2) Inclusive os *Assalariados* que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.

Embora se perceba certa inflexão na trajetória semestral da formalização da ocupação no mercado de trabalho local, a participação relativa dos empregados com carteira de trabalho assinada manteve-se em elevação. Confrontando os dados do primeiro semestre de 2000 e os períodos mais recentes, percebe-se, com clareza, a diminuição da aceleração da formalização do mercado de trabalho da RMS. Junte-se a esse movimento a queda da proporção dos empregados sem registro em carteira. Em 2009, o emprego não registrado representava 10,1% dos ocupados contra 9,1% em 2008 (Tabela 4).

Outra desagregação da população ocupada que merece destaque é aquela que abrange os trabalhadores autônomos. A Tabela 4 revela uma diminuição da sua participação na ocupação total, de 22,4%, em 2008, para 21,6%, em 2009. É interessante notar que, na contramão das expectativas do comportamento do mercado de trabalho, a crise econômica não parece ter se tornado um fator impeditivo da trajetória de formalização da ocupação na RMS. Como consequência, a desaceleração da ocupação para os grupos de trabalhadores sem carteira ou por conta própria informa que esta dei-

**Tabela 5**  
Distribuição dos ocupados segundo setor de atividade econômica no semestre – Região Metropolitana de Salvador – 2000, 2008 e 2009

Setor e ramo de atividade	(Em porcentagem)		
	Semestre		
	2000.1	2008.1	2009.1
<b>Ocupados (1)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Indústria	8,3	9,0	8,4
Comércio	16,1	15,7	16,4
Serviços	58,1	60,3	59,7
Construção civil	5,4	5,7	6,4
Serviços domésticos	10,7	8,3	8,2

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

(1) Inclui ocupados em outras atividades que não permitem a desagregação setorial.

xa de ser a opção de muitos para a inserção no mercado de trabalho metropolitano<sup>17</sup>.

O comportamento da ocupação conforme o setor de atividade diante do cenário macroeconômico adverso também merece destaque. Na avaliação semestral, a *construção civil* é um dos setores que parece não conviver com os efeitos nocivos da crise sobre os indicadores de ocupação. Os investimentos públicos e privados, consolidados no âmbito do PAC, os incentivos gerados pelo programa habitacional do governo federal “Minha Casa Minha Vida”, além da desoneração fiscal concedida à indústria de material de construção, concorrem para ampliar e consolidar a importância da *construção civil* na geração de postos de trabalho na economia baiana.

Em face dessas medidas, e diante da forte expansão de novas modalidades de crédito e financiamento do setor, no primeiro semestre de 2009, a *construção civil* respondia por 6,4% do total da ocupação na RMS, contra 5,7% nos seis primeiros meses de 2008 (Tabela 5). Conforme os dados do Caged, os subsetores *obras de infraestrutura, construção de edifícios e serviços especializados para construção* são os principais responsáveis pela expansão das oportunidades ocupacionais no estado da Bahia nos primeiros meses de 2009.

<sup>17</sup> Estes resultados são particularmente interessantes para a RMS, uma vez que o mercado de trabalho regional caracteriza-se historicamente por uma estrutura ocupacional frágil, onde se destacam frequentemente as relações informais de trabalho, com a presença marcante de ocupações e atividades precárias.

Movimento semelhante é verificado no setor do *comércio*. As dificuldades enfrentadas pela economia brasileira desde meados de setembro de 2008 refletiram-se nos resultados do comércio varejista no primeiro semestre de 2009. Nesse período, conforme dados da Pesquisa Mensal do Comércio (PMC)<sup>18</sup>, elaborada pelo IBGE/SEI, o *comércio* e as instituições financeiras, temendo a inadimplência, ficaram mais cautelosos na liberação de financiamentos, repercutindo no volume de vendas. O crédito tornou-se escasso e mais caro em razão dos juros altos. Associado à diminuição do parcelamento das vendas, o desempenho do varejo, principalmente nos segmentos de bens duráveis – mais dependentes da disponibilidade de crédito –, apresentou queda do seu desempenho.

Nesse cenário, as medidas adotadas pelo governo federal com o objetivo de minimizar os efeitos colaterais da crise financeira internacional foram fundamentais para impedir que o desaquecimento do varejo se acentuasse, provocando destruição de postos de trabalho no setor. Assim, a ocupação no *comércio* entre os primeiros semestres de 2008 e 2009 aumentou, passando de 15,7% para 16,4% (Tabela 5).

Por sua vez, a *indústria* e o setor de *serviços*, maior empregador regional, apresentaram resultados negativos. No caso específico da *indústria*, em função das particularidades da configuração do setor na Bahia, esta foi o setor mais atingido pela crise econômica mundial. A indústria de transformação baiana que se apresenta ainda concentrada em torno de segmentos marcados por processos produtivos intensivos em capital, especializados na fabricação de bens intermediários e direcionados para o exterior<sup>19</sup>, sofre sobremaneira com o en-

xugamento da demanda externa, provocado pelo ambiente macroeconômico desfavorável. O parque industrial, baseado na grande empresa poupadora de mão de obra, ao obstacularizar maior geração de empregos, coloca a *indústria* entre os últimos do *ranking* no oferecimento de oportunidades ocupacionais no período analisado. Entretanto, apesar desses resultados interferirem na ocupação do setor (que passa de 9,0% para 8,4%, no período analisado), não determinam a reversão da tendência positiva do nível ocupacional no mercado de trabalho metropolitano (Tabela 5).

Por fim, examinando não apenas a capacidade do mercado de trabalho da RMS de gerar empregos durante a crise, mas a qualidade da ocupação oferecida, observa-se que o rendimento real médio no trabalho principal dos ocupados, dando continuidade à tendência dos últimos dois semestres, de janeiro a junho de 2009, tem um aumento de 2,7%, cujo valor foi estimado em R\$ 984 contra os R\$ 958 no primeiro semestre de 2008. Valor esse 5,8% maior que aquele registrado em 2000 (Tabela 6).

**Tabela 6**  
Rendimento real médio dos ocupados segundo posição na ocupação no semestre – Região Metropolitana de Salvador – 2000, 2008 e 2009

(Em reais de maio de 2009)

Posição na ocupação	Semestre			Variações (%)	
	2000.1	2008.1	2009.1	2009.1/2008.1	2009.1/2000.1
<b>Ocupados</b>	<b>930</b>	<b>958</b>	<b>984</b>	<b>2,7</b>	<b>5,8</b>
Assalariados (1)	1048	1073	1084	1,0	3,4
Setor privado	858	889	884	-0,6	3,0
Com carteira assinada	977	979	948	-3,2	-3,0
Sem carteira assinada	503	538	584	8,6	16,1
Setor público	1624	1724	1800	4,4	10,8
Autônomo	642	668	692	3,6	7,8
Empregadores	2849	2443	2805	14,8	-1,5
Empregados domésticos	254	341	357	4,7	40,6

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

(1) Inclusive os Assalariados que não sabem o tipo de empresa em que trabalham.  
Nota: Excluídos os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. Inflator utilizado: IPC da SEI.

<sup>18</sup> Na análise do comportamento do comércio varejista baiano, este apresenta seus piores resultados nos três meses iniciais de 2009. Verifica-se que, embora o setor tenha registrado variações positivas (jan, 2,8%; fev, 4,0%; mar, 1,0%), estas foram pouco expressivas, ante igual período do ano anterior (jan, 10,0%; fev, 7,8%; mar, 8,5%). Como resultado, encerrou-se o primeiro semestre de 2009 com crescimento de 4,7% no volume de vendas, patamar inferior ao apurado no primeiro semestre de 2008 (7,7%).

<sup>19</sup> Destacam-se como principais características da indústria baiana, forjadas ao longo do tempo, a elevada intensidade em capital e o baixo grau de relações intersetoriais (TEIXEIRA; GUERRA, 2000).

A trajetória do rendimento por posição na ocupação também traz alguns aspectos interessantes, que podem ser vistos a seguir. Os assalariados experimentaram elevações dos seus rendimentos. Com um valor estimado em R\$ 1.084, o rendimento médio real dos assalariados apresentou elevação de 1,0% em 2009. Relativamente ao primeiro semestre de 2000, esses têm alta de 3,4% em seu rendimento real médio (Tabela 6).

O movimento de alta dos rendimentos dos trabalhadores assalariados pode ser atribuído à evolução dos rendimentos dos empregados sem carteira. Entre os assalariados do setor privado, apenas os trabalhadores sem registro em carteira apresentaram elevação do seu rendimento médio (8,6%). O rendimento médio dos empregados com carteira assinada, por sua vez, registrou variação negativa de 3,2% do poder aquisitivo.

Os empregadores experimentaram elevações relativamente mais expressivas nos seus rendimentos médios (14,8%). As categorias de autônomos e os empregados domésticos também registraram aumento nos seus níveis de rendimento, de 3,6% e 4,7%, respectivamente.

Em relação ao período de janeiro a junho de 2000, o rendimento dos assalariados do setor privado com carteira assinada apresentou retração (3,0%). Cabe ressaltar que, na comparação com 2000, os maiores aumentos foram registrados para aqueles assalariados do setor privado sem registro em carteira (16,1%).

No primeiro semestre de 2009, quando examinados os rendimentos dos ocupados segundo o setor de atividade econômica, os ocupados na *indústria* tiveram rendimentos médios 7,5% maiores que nos primeiros seis meses de 2008, ao passar de R\$ 1.259, em 2008, para os atuais R\$ 1.353. Nessa base de comparação, com exceção dos ocupados na *construção civil*, todos apresentaram ganhos nos seus rendimentos médios: *comércio* (6,2%), *serviços domésticos* (4,7%) e *serviços* (2,4%) (Tabela 7). A partir destas informações, percebe-se que, também do ponto de vista do rendimento, o comporta-

**Tabela 7**  
Rendimento real médio dos ocupados segundo setor de atividade econômica no semestre – Região Metropolitana de Salvador – 2000, 2008 e 2009

(Em reais de maio de 2009)

Setor de atividade	Semestre			Variações (%)	
	2000.1	2008.1	2009.1	2009.1/2008.1	2009.1/2000.1
<b>Ocupados</b>	<b>930</b>	<b>958</b>	<b>984</b>	<b>2,7</b>	<b>5,8</b>
Indústria	1286	1259	1353	7,5	5,2
Comércio	781	721	766	6,2	-1,9
Serviços	1078	1083	1109	2,4	2,9
Construção civil	807	865	820	-5,2	1,6
Serviços domésticos	254	341	357	4,7	40,6

Fonte: PEDRMS (Convênio SEI, Setre, UFBA, Dieese, Seade, MTE/FAT).

Nota: Exclusivo os assalariados e os empregados domésticos assalariados que não tiveram remuneração no mês, os trabalhadores familiares sem remuneração salarial e os trabalhadores que ganharam exclusivamente em espécie ou benefício. Inflator utilizado: IPC da SEI.

mento do mercado de trabalho ao longo do período estudado surpreendeu positivamente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O recrudescimento da crise econômica e financeira mundial marcou o fim de um ciclo de expansão da economia brasileira. Esse cenário, experimentado por todo o território nacional, pode ser mais dramático para as regiões metropolitanas localizadas no Norte e Nordeste do país, na medida em que as oportunidades de emprego para o total da população são menores nestas localidades, dada a própria condição periférica destas economias. Na Região Metropolitana de Salvador destacam-se o perfil da *indústria*, centrada em ramos capital intensivos, e as restrições impostas ao mercado consumidor local em função da elevada concentração de renda, o que acaba por colocar obstáculos à expansão de atividades urbano-industriais com potencial de absorver mão de obra.

Entretanto, diante do enxugamento da liquidez internacional e da forte retração da economia a partir do último trimestre de 2008, sobre o mercado de trabalho, importante indicador do comportamento da dinâmica da economia, apresentou resultados que ficaram acima das expectativas projetadas no início da crise.

Essa afirmação pode ser verificada para o mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador (RMS) a partir da análise dos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). De fato, a evolução da taxa de desemprego, da formalização da ocupação e dos rendimentos, embora não registre na RMS o mesmo desempenho observado nos últimos anos, não reagiu de forma tão negativa à crise.

A taxa de desemprego, por exemplo, destaca-se, por um lado, por ter fechado o primeiro semestre de 2009 em 20,7%, a menor taxa verificada nos primeiros semestres dos anos 2000, e por outro, por apresentar um arrefecimento do ritmo da queda do desemprego ao longo deste período.

Nesse mesmo período, quando se trata da ocupação, os resultados chamam a atenção pelo fato da continuidade do incremento dos contratos com carteira assinada. Para os trabalhadores sem contrato de trabalho, no entanto, a comparação com o nível de atividade econômica relacionada ao comportamento do PIB durante a crise indica que esta parcela da ocupação, no primeiro semestre de 2009, exhibe um padrão pró-cíclico, o que talvez reflita os menores custos associados ao desligamento dos trabalhadores associados a este tipo de vínculo.

Por fim, embora não salte aos olhos a elevação dos rendimentos experimentados pelos ocupados entre os semestres iniciais de 2008 e 2009, vale destacar os ganhos reais experimentados por todas as categorias de posição na ocupação: assalariados, autônomos, empregadores e empregados domésticos.

Em suma, no plano regional não se pode afirmar que com a crise houve uma piora abrupta dos indicadores examinados, em particular da trajetória de formalização do mercado de trabalho da Grande Salvador.

## REFERÊNCIAS

BOLETIM MENSAL DO CAGED: emprego formal. Salvador: SEI, [2009]. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br>. Acesso em: 22 out. 2009.

CARVALHO JUNIOR, César Vaz de; PESSOTI, Gustavo Casseb; PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. p. 7-23. (Série estudos e pesquisas, 57).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE. *Panorama social da América Latina*: documento informativo. [S.l.]: CEPAL, 2009. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/37859/PSP2009-Sintesis-lanzamiento.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*: documento informativo. [S.l.]: CEPAL, 2008. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/34845/LCG2401e.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 98., 2009, Ginebra. *Para recuperarse de la crisis: un Pacto Mundial para el Empleo*. Ginebra, 2009. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09\\_192\\_span.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_192_span.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Perspectivas de la economía mundial Octubre de 2009 – Sustentar la recuperación*. [Washington, DC]: FMI, 2009. (Estudios económicos y financieros 1020-5071). Disponível em: <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/texts.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos – o breve século XX 1914/1991*. São Paulo: Cia das Letras, 1995. 632 p.

HOFFMANN, Marise B. P.; COSTA, Patrícia L.; SANCHES, Solange. O sistema PED: Pesquisa de Emprego e Desemprego em seis regiões metropolitanas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Emprego e desemprego*. Salvador: SEI, 2003. p.7-22. (Série estudos e pesquisas, 62).

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. *Global employment trends*: January 2010. Geneva: ILO, 2010, 84 p. Disponível em: <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_elm/---trends/documents/publication/wcms\\_120471.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_120471.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2010.

GILPIN, Robert. *Desafio do capitalismo global: a economia mundial do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2004. 496 p.

KRUGMAN, Paul; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional – teoria e política*. São Paulo: Makron Books, 1999. 809 p.

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO: Região Metropolitana de Salvador. Salvador: SEI, 2000.

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO: Região Metropolitana de Salvador. Salvador: SEI, 2008.

PESQUISA DE EMPREGO E DESEMPREGO: Região Metropolitana de Salvador. Salvador: SEI, 2009.

PESQUISA MENSAL DO COMÉRCIO [da SEI]. Salvador, 2009. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>> Acesso em: 22 out de 2009.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)> Acesso em: 22 out. 2009.

SOUZA, Laumar Neves de. *Uma análise da inserção feminina no mercado de trabalho da RMS: uma leitura a partir dos dados da PED*. 2007. 288 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFBA, Salvador, 2007.

TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. 50 anos da industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados: leituras da Bahia II*. Salvador, v. 10, n. 1, p. 87-98, jun. 2000.

Os autores agradecem o trabalho da equipe técnica da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da RMS, sobretudo ao coordenador da estatística Leormínio Moreira.

Artigo recebido em 29 de abril de 2010  
e aprovado em 21 de maio de 2010.