

# BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v.16 • n.4 • JAN./MAR. 2007

ISSN 0103 8117

ECONOMIA  
BRASILEIRA E  
BAIANA: UMA  
ANÁLISE DO  
PÓS-REAL





ISSN 0103 8117

# BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 16 n. 4 p. 517-674 jan./mar. 2007





**Governo do Estado da Bahia**  
Jaques Wagner

**Secretaria de Planejamento – Seplan**  
Ronald de Arantes Lobato

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

**Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas - COREF**  
Gustavo Casseb Pessoti

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.

#### **Conselho Editorial**

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Angela Franco, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, Eduardo Pereira Nunes, Fernando Cardoso Pedrão, Guaraci Adeodato A. de Souza, Inaiá Carvalho, José Célio Silveira Andrade, José Eli da Veiga, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Mauro Eduardo Del Grossi, Moema José de Carvalho Augusto, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Paulo Gonzalez, Renata Proserpio, Ricardo Carneiro, Ricardo Lima, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto.

#### **Editor**

Celso Lopes Serpa

#### **Coordenação Editorial**

Francisco Carlos Baqueiro Vidal, Gustavo Casseb Pessoti, Marcos Guedes Vaz Sampaio, Waldélio Almeida de Oliveira Filho.

#### **Produção Editorial e Gráfica**

Coordenação de Disseminação de Informações – CODIN  
Marcia Santos (coordenadora), Dóris Serrano,  
Elizabete Barretto, Mariana Oliveira.

#### **Normalização**

Coordenação de Documentação e Biblioteca – COBI

#### **Revisão de Linguagem**

Maria José Bacellar

#### **Fotos**

AGECOM, Nilton Souza, Petrobras, Victor Brito.

#### **Editoração**

Autor Visual Design Gráfico

---

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991- )  
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e  
Sociais da Bahia, 2007.  
v.16  
n. 4  
Trimestral  
ISSN 0103 8117

1. Desenvolvimento Econômico. 2. Aspectos Econômicos.  
I. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

CDU 330.34:338.1 (813.8) (05)

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 435, 4º Av. 2º andar, CAB  
CEP: 41.750-300 Salvador – Bahia  
Tel.: (71) 3115-4823/4704 - 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 .....	521
<b>ECONOMIA BRASILEIRA</b>	
As agonias do desenvolvimentismo e o (des)ajuste social no Brasil do Real .....	525
<i>Francisco Baqueiro Vidal</i>	
Tempos de crise, reformas e insegurança econômica na América Latina .....	541
<i>Laumar Neves de Souza</i>	
Questão fiscal no Brasil: impacto dos juros sobre as contas públicas e seus reflexos sobre o crescimento econômico .....	561
<i>Ana Maria Ferreira Menezes</i>	
<i>Inflation Targeting</i> no Brasil: balanço e aperfeiçoamentos necessários .....	569
<i>Giuliano Contento de Oliveira, Aderbal Oliveira Damasceno</i>	
Sistema Financeiro Nacional e oferta de crédito: uma análise estrutural pós-plano real .....	585
<i>Thiago Reis Góes, Lúcio Flávio de Freitas, Fábio Batista Mota</i>	
Renda mínima no Brasil: de programas residuais a políticas públicas residuais .....	595
<i>Kenys Menezes Machado</i>	
Ajustamento fiscal dos estados no pós-Real e suas implicações para as políticas de desenvolvimento regional .....	605
<i>Danilo Jorge Vieira</i>	
<b>ECONOMIA BAIANA</b>	
Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no período pós-real .....	621
<i>Elmer Nascimento Matos, Fernando César de Macedo</i>	
Uma análise da política de atração de investimentos na Bahia na década de 90 .....	635
<i>Fabiana Karine Pacheco dos Santos</i>	
Crescimento econômico ou políticas sociais? Causas da redução da pobreza na Bahia no pós-plano Real .....	645
<i>André Silva Pomponet, Célia Regina Sganzerla</i>	
Considerações sobre a concentração econômica na Bahia .....	655
<i>Marcos Guedes Vaz Sampaio</i>	
Impacto do PIB na geração de empregos da indústria de embalagens plásticas do Brasil e da Bahia .....	665
<i>Vera Spínola</i>	



# APRESENTAÇÃO

A partir de 1994, com a consolidação progressiva dos efeitos deflacionários do Plano Real, inaugurou-se um novo modelo de desenvolvimento econômico e social para o país, pautado, em última instância, na hegemonia global do neoliberalismo. Iniciou-se assim, um processo de profundas reformas pró-mercado, com a conseqüente redução do papel ativo do Estado na economia e sociedade. Privatização do aparelho produtivo estatal e abertura comercial acelerada, bem como profundas alterações nas estruturas produtivas nacionais e regionais, além da precarização geral das condições de trabalho representaram a contrapartida do controle da inflação a todo custo, em detrimento, inclusive, de um crescimento econômico mais vigoroso e duradouro.

A realização de um balanço analítico do modelo de desenvolvimento adotado pelo país, no período entre 1994 e 2006, aproximadamente, englobando não somente os aspectos técnicos e econômicos das políticas implementadas, como também as suas conseqüências sociais, tanto para o Brasil como para a Bahia, constitui-se em importante insumo para todo e qualquer esforço de planejamento governamental voltado para o desenvolvimento integral da sociedade, particularmente quanto à formulação de políticas públicas mais adequadas para tal finalidade.

Desse modo, a SEI neste número da **Revista Bahia Análise & Dados** buscou estimular o debate acerca desse período recente da economia brasileira, assim como suas implicações na economia baiana, dividindo-o em duas partes: a primeira que apresenta os textos que abordam o tema dentro de uma perspectiva nacional e a segunda, direcionada para a análise da Bahia dentro do período delimitado. Assim, a revista contempla artigos que discutem a temática proposta sob os mais variados prismas, tais como: os aspectos da fundamentação teórica dos planos de estabilização monetária, análise da política econômica implementada, assim como das dinâmicas das economias brasileira e baiana dentro desse período; abordam, também, as políticas sociais executadas no Brasil e na Bahia e a questão do desenvolvimento regional.

Esta publicação, portanto, tem o intuito de contribuir com o debate sobre período recente da economia brasileira e baiana, iniciado ainda na primeira metade da década de 90, agregando informações e conhecimento e disponibilizando-os à sociedade. A realização dessa revista, entretanto, não seria possível sem a colaboração e o esforço de todos os autores e sem o competente trabalho da equipe técnica da Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas, através do seu núcleo de Estudos Regionais.





# **Economia Brasileira**



# As agonias do desenvolvimentismo e o (des)ajuste social no Brasil do Real

*Francisco Baqueiro Vidal\**

## Resumo

Este artigo discute aspectos recentes do desenvolvimento brasileiro, particularmente desde a implementação do Plano Real, no ano de 1994. Entende-se aqui que esse plano econômico correspondeu também, e sobretudo, a uma opção política por determinado modelo de desenvolvimento. Nesse sentido, analisam-se os fundamentos e as contradições desse modelo, bem como as principais conseqüências que este acarretou para o país, muito distintas, por sinal, daquelas anunciadas e antecipadamente festejadas quando de sua adoção, especialmente no que se refere aos setores mais desprivilegiados da sociedade.

**Palavras-chave:** Estado; Desenvolvimento; Neoliberalismo; Políticas públicas; Reformas.

## Abstract

*This article discusses recent aspects of Brazilian development, particularly the ones observed since the implementation of the "Plano Real", in 1994. Here it is understood that this economic plan corresponded, over all, to a political option for a specific model of development. In this way, the model's fundamentals and contradictions are analyzed, as well as the main consequences it caused to the country, which are very different from the ones announced and celebrated in advance when the plan was adopted, especially regarding the unprivileged sectors of society.*

**Key words:** State; Development; Neoliberalism; Public policies; Reforms.

## INTRODUÇÃO

Os anos 90 do século passado têm sido apontados e mesmo saudados por certo senso comum como aqueles que marcaram, definitivamente, para o Brasil, o combate com êxito à inflação. De fato, após décadas convivendo com tal fenômeno - o qual tomava maior ou menor vulto conforme conjunturas específicas -, o país acompanhou uma queda expressiva dos índices inflacionários, desde a implementação do Plano Real, no ano de 1994, feito que se prolonga até os dias atuais, com taxas mensais que remetem, em alguma medida, aos padrões dos países ditos desenvolvidos.

Para alguns, esse importante evento da história econômica nacional encerrava, em seu próprio sucesso, uma aura um tanto misteriosa, provavelmente em virtude dos sucessivos malogros anteriores das

diversas tentativas de controle inflacionário, tanto em termos mais ortodoxos como também heterodoxos. Mas o Plano Real nada tinha de enigmático, e sim de paradigmático, pois fazia parte de uma safra de planos de estabilização monetária, aplicados na América Latina a partir de meados dos anos 80, muitos deles com considerável eficácia. Na verdade, e para além de seus efeitos mais aparentes, correspondia à adoção de um determinado modelo de desenvolvimento e simbolizava, ademais, a ruptura com um outro, anteriormente vigente, em maior ou menor medida atrelado a uma estratégia dita nacional-desenvolvimentista.

A rigor, esse novo modelo encontrava-se alicerçado na hegemonia continental obtida pela ideologia neoliberal - enfatizada no chamado Consenso de Washington - e pautava-se, especialmente, pelas reformas da ordem econômica de nítida inclinação pró-mercado, cujo corolário só poderia se expressar numa

\* Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia, especialista em políticas públicas e gestão governamental. Trabalha na Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. fvidal@seplan.ba.gov.br

redução do papel ativo do Estado na economia e na correspondente privatização do aparelho produtivo estatal; numa espécie de âncora cambial (a sobrevalorização da moeda nacional frente ao dólar); numa célere abertura comercial; nas elevadas taxas de juros; e numa ampla liberdade para a entrada e saída de capitais, mesmo (ou principalmente) aqueles de natureza meramente financeira ou especulativa. Desse modo, a tarefa de analisar os fundamentos de tal modelo, igualmente adotado pelo Brasil, apresenta-se como bastante oportuna, não só para o conhecimento das perspectivas socioeconômicas atuais, mas, principalmente, para o balizamento das escolhas políticas inerentes à sociedade brasileira, inclusive no que diz respeito a possíveis correções de rumos.

### **O BRASIL DOS ANOS 90: UM CASO DE ADESÃO IRRESTRITA AO NEOLIBERALISMO**

A última década do século XX foi mesmo paradigmática para o Brasil. Nesse período, suas classes dirigentes não só preconizaram como também levaram a cabo um determinado projeto político, atuando em duas frentes básicas: no plano externo, promovendo, a passos largos, uma integração passiva à nova ordem mundial, pautada pelo ideário neoliberal; e, no plano interno, realizando um verdadeiro desmanche do Estado desenvolvimentista, quer dizer, especialmente de seus instrumentos e instituições historicamente voltados para o incremento do próprio desenvolvimento capitalista no país. Em ambas as situações, essas mesmas classes, para a consecução de seus fins, viabilizaram tanto políticas (monetária, cambial, comercial etc.) como também certas ações (desregulamentações, quebra de monopólios públicos, privatizações, retirada de direitos trabalhistas etc.), caracterizando uma forte guinada para as chamadas forças de mercado, tendo como zênite o primeiro governo Cardoso (1995-1998).

Essa adesão do Brasil ao neoliberalismo foi algo tardia - rigorosamente a última, de peso, do continente -, pois a vaga política pró-mercado já havia chegado à América Latina nos anos 80,<sup>1</sup> por

**Essa adesão do Brasil ao neoliberalismo foi algo tardia - rigorosamente a última, de peso, do continente -, pois a vaga política pró-mercado já havia chegado à América Latina nos anos 80**

meio dos planos de estabilização monetária, tendo dobrado suas forças com a celebração do chamado Consenso de Washington, no final desses mesmos anos. Um passo inicial e importante em direção ao alinhamento do país a esse movimento de extensão mundial deu-se com a chegada efetiva à presidência de Fernando Collor de Mello, em 1990. Datam do período de seu curto mandato presidencial (foi apeado do poder já em 1992, após graves

denúncias de corrupção) as primeiras privatizações expressivas, além de considerável desorganização imposta à burocracia estatal. Mas a relativa inabilidade política de Collor de Mello no comando desse processo terminou por abrir as portas ao verdadeiro *condottiere* do projeto de ajustamento pleno do país ao campo neoliberal. Desse modo, foi, pois, com o início do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995 - após uma significativa vitória eleitoral promovida pelo sucesso deflacionista do Plano Real, mais um dos típicos "milagres" latino-americanos do gênero, durante aquele período -, que as políticas e reformas ortodoxas e liberalizantes assumiram uma força avassaladora. Assim, tanto na América Latina em geral - com destaque para as experiências anteriores do México e da Argentina - como no Brasil em particular, os planos de estabilização baseavam-se na sobrevalorização relativa das moedas nacionais frente ao dólar, na abertura comercial frenética, nas altas taxas de juros e na ampla liberdade para a entrada e a saída de capitais, entre outras medidas.

Em um primeiro momento, a queda do chamado imposto inflacionário, que punia principalmente os menores rendimentos, bem como a elevação da capacidade de importação dos rendimentos médios logo provocaram bolhas de consumo e crescimento econômico, garantindo a reprodução ampliada do

<sup>1</sup> Exceção feita ao Chile que, muito antes disso, conforme Anderson (1995, p. 19), entre outros, já se havia transformado no primeiro experimento neoliberal do mundo contemporâneo, com a implantação de uma feroz ditadura comandada pelo general Pinochet, em 1973 — antes mesmo, portanto, das eleições de Thatcher, na Inglaterra, em 1979, e de Reagan, nos Estados Unidos, em 1980. Desregulamentações, repressão sindical, elevação do desemprego, reconcentração da renda, privatizações etc., foram marcas do regime neoliberal chileno desde seus primeiros anos.

próprio modelo, pelo menos em perspectiva de curto e médio prazos. Por outro lado, o considerável aumento do fluxo de capitais externos de natureza especulativa,<sup>2</sup> particularmente durante a primeira metade dos anos 90 (DEVLIN; FFRENCH-DAVIS; GRIFFITH-JONES, 1997, p. 265-267), permitiu aos países que adotaram essa orientação fechar as contas de seus respectivos balanços de pagamentos, pois ditos países já se percebiam às voltas com pesados déficits comerciais - para não mencionar uma posição igualmente deficitária em suas contas correntes -, em virtude da abertura comercial e da sobrevalorização cambial que haviam sido impelidos a promover (FIORI, 1997, p. 66). Contudo, esse segundo aspecto, específica e paradoxalmente, serviu ainda de combustível para um otimismo sem freios, que via "confirmar", desse modo, o fenômeno dos mercados emergentes. Em suma, foi dessa forma que o Brasil, assim como a América Latina em geral, integrou-se à nova ordem econômica mundial, vale dizer, pela via de uma globalização basicamente financeira e sem maiores pretensões quanto a ganhos de autonomia, interna e externamente. Para alguns, no entanto, tratava-se mesmo de uma clara opção pelo desenvolvimento, de acordo com uma histórica via sugestivamente batizada, já há algum tempo, como dependente e associada. O caráter subordinado dessa integração revelava-se, então, explicitamente:

Vemos a globalização antes pela ótica das oportunidades que oferece do que pelos riscos que também acarreta. Já começamos a colher os frutos de um maior grau de integração nos fluxos econômicos e financeiros internacionais. Em velocidades distintas, mas num movimento coletivo, deixamos de lado os modelos econômicos de nosso passado recente, baseados na industrialização protegida para substituir importações, na forte presença do Estado no setor econômico produtivo (CARDOSO, 1996, f. 9).

Logo em seguida, contudo, aquela mesma reprodução encontraria seus próprios limites, seja no contínuo desequilíbrio do balanço de pagamentos, seja no desequilíbrio fiscal decorrente do aumento exponencial da dívida pública, por conta de um insistente e patológico viés de alta na taxa de juros,

algo sempre bastante atrativo para as formas mais voláteis de capital. Estas últimas, por sinal, revelar-se-iam por completo, em termos deletérios, quando das sucessivas crises financeiras que abalaram os ditos mercados emergentes, com fugas massivas de divisas, caso inclusive do Brasil em 1998. Aliás, diga-se de passagem que a conjugação de todos esses fenômenos terminou por fornecer novo fôlego à típica visão crítica latino-americana, de inspiração estruturalista, que os encarou, grosso modo, como um mero deslocamento, para o balanço de pagamentos, dos crônicos problemas nacionais historicamente manifestados na inflação.

Apesar disso, no campo hegemônico, sequer se levou em consideração o que estaria promovendo, predominantemente, aquele movimento inicial dos capitais externos, a saber: por um lado, relativa estagnação econômica e baixas taxas de juros em muitos espaços centrais do capitalismo, além de maior resistência, nesses mesmos espaços, de expressivos segmentos sociais à ideologia de redução brutal da participação do Estado na economia; e, por outro, na periferia do capitalismo, altas taxas de juros, combinadas à eliminação de barreiras à entrada e saída instantânea de capitais, além de oportunidades de valorizações patrimoniais espantosas via aquisições/fusões privadas e privatizações de parcelas significativas do aparelho produtivo estatal. Particularmente em relação às privatizações, estas atendiam ao requisito fundamental da busca de novos espaços de atuação e valorização, por parte dos capitais líderes, numa nova etapa da concorrência intercapitalista.

O alinhamento automático do Brasil a esse modelo provocou muito mais que o controle eficiente da inflação, efeito mais aparente. Significou, entre outros, nos planos econômico e social, a aceleração de alguns processos como a quebra de grupos empresariais tradicionais, mesmo na esfera do capital financeiro, não obstante a própria financeirização sistêmica da economia; o sucateamento relativo de estruturas produtivas setoriais e regionais; a desnacionalização ou mesmo alguma desindustrialização de determinados setores produtivos; a precarização geral das condições de trabalho; o desemprego e o subemprego crescentes; o debilitamento global dos movimentos sociais e sindicais.

<sup>2</sup> No período 1992-1994, por exemplo, marcado por aporte volumoso de capitais na América Latina, somente um em cada quatro dólares das entradas líquidas correspondeu a investimento direto (DEVLIN; FFRENCH-DAVIS; GRIFFITH-JONES, 1997, p. 266).

É bem verdade que a sobrevalorização cambial, um dos eixos do plano de estabilização monetária, foi abandonada já no início do segundo governo Cardoso, em 1999, mas não o modelo propriamente dito. Com tal abandono, buscou-se certa reversão em favor de um estímulo às exportações, numa tentativa de aliviar a pressão sobre o balanço de pagamentos, pela pretensão da retomada de uma condição superavitária na balança comercial. Todavia, nesse primeiro momento, tal estímulo deu-se muito mais às custas da desoneração fiscal,<sup>3</sup> portanto em consonância dupla com os requisitos da chamada competitividade global e do ajuste fiscal do que com um retorno deliberado ao estágio de políticas industriais e comerciais mais ativas.<sup>4</sup>

Definir se e em que medida tais políticas foram de fato retomadas, particularmente a partir do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), é uma questão interessante, sujeita a naturais controvérsias. Uma análise mais superficial tenderia a evidenciar um retorno ao padrão de políticas ativas, muito mais na esfera comercial que na industrial. Os sucessivos recordes na balança comercial, pautados no sucesso do agrusiness - não obstante os insistentes reclamos de diversos setores exportadores quanto a uma nova sobrevalorização cambial - e auxiliados por uma postura diplomática não passiva (pelo menos) nas diversas rodadas do comércio internacional, assim o atestariam.

Contudo, modificações na gradação das políticas públicas ou mesmo alterações substantivas num ramo particular daquelas não são suficientes para caracterizar o abandono de um determinado modelo de desenvolvimento, quanto mais se seus fundamentos se perenizam. Nesse sentido, não causa estranheza alguma que uma visão praticamente consensual insista em enxergar, atualmente, para o bem ou para o

mal, a continuidade da política econômica prevalente desde o Plano Real. Não por acaso, a taxa de juros encontra-se ainda postada em patamares elevados, principalmente se as necessidades estruturais de crescimento da economia são consideradas.

Em outras palavras, o viés de redução na taxa de juros, inaugurado há pouco tempo, relativamente, no âmbito da política econômica hegemônica é tímido, para dizer o mínimo, apresentando como resultado a permanência do Brasil nas primeiras posições do ranking das maiores taxas de juros do mundo, o que, certamente, tranquiliza os

principais agentes rentistas. Nesse mesmo sentido, continua igualmente de pé a lógica da contenção da inflação a qualquer custo, notadamente pela clássica e ortodoxa compressão da demanda, combinada ainda a um crescimento econômico descontínuo e modesto, além da inexistência de políticas explícitas de desenvolvimento regional que dêem conta das históricas desigualdades presentes no território nacional.

### **A INVERSÃO DAS REFORMAS: ATROFIA DA AÇÃO DESENVOLVIMENTISTA**

No bojo dessa adesão do país aos cânones do neoliberalismo mundial, crescia a consciência das classes dirigentes nacionais de que urgia desfechar o ataque final ao Estado desenvolvimentista, ou melhor, ao que restava dele. A rigor, os arranjos, mecanismos e instituições remanescentes do modelo estatal anterior eram ainda encarados como um obstáculo ao intitulado projeto modernizador da economia e da sociedade, o que se configurava no discurso ou exortação de que era imprescindível, para o país, enterrar a "era Vargas".<sup>5</sup> Desse modo, o processo de reforma do aparelho estatal brasileiro, significando

**Os arranjos, mecanismos e instituições remanescentes do modelo estatal anterior eram ainda encarados como um obstáculo ao intitulado projeto modernizador da economia e da sociedade, o que se configurava no discurso ou exortação de que era imprescindível, para o país, enterrar a "era Vargas"**

<sup>3</sup> "Na medida em que estes governos [latino-americanos] não têm controle das tecnologias de ponta e fizeram precipitadamente sua abertura comercial, não lhes resta além disto, como forma de estimular suas exportações, senão o instrumento da desoneração fiscal" (FIORI, 1997, p. 212).

<sup>4</sup> Desse modo, a desvalorização do Real não surtiu os efeitos positivos pretendidos, pelo menos em perspectiva de curto prazo. Assim, os anos de 1999 e 2000 ainda apresentaram saldos negativos na balança comercial brasileira, fechando um espantoso ciclo de seis anos de déficit.

<sup>5</sup> No entanto, a chamada era Vargas insiste em não ser liquidada. Em outros termos, verifica-se que as contradições presentes na sociedade em uma determinada etapa do desenvolvimento capitalista no Brasil, e que se faziam expressar, em alguma medida, nos arranjos político-institucionais denominados populistas, encontram-se mais uma vez repostas (algo também válido, grosso modo, para outras sociedades latino-americanas). Tal reposição deve-se não somente ao fato de que tais contradições jamais foram resolvidas, como também à evidência de que foram mesmo aguçadas, nos últimos anos, sobretudo por uma aplicação indiscriminada do receituário neoliberal. Particularmente no caso brasileiro, é no mínimo irônico que a "era Vargas" pareça ter ressurgido com certa força, ameaçando arrastar para o limbo da história aqueles que a queriam liquidar.

muito mais que uma nova reforma administrativa, foi deflagrado com vigor logo no início do primeiro governo Cardoso, em 1995. Em consonância com esse movimento, ganhava contornos axiomáticos o diagnóstico que apontava o setor público como epicentro da crise. Esta última era de natureza essencialmente fiscal, fruto, seguramente, de um Estado desvirtuado de suas funções, agigantado e pródigo em seus gastos. Mas, para além do plano meramente fiscal, a crise do modelo estatal apontava para outros aspectos, como aqueles relacionados a uma excessiva regulamentação, bem como um engessamento em formalismos e controles burocráticos.<sup>6</sup>

Evidentemente, tal abordagem mostrou-se desde logo funcional aos interesses hegemônicos, tanto no plano nacional como no internacional. Todavia, importa ter em conta que ela nem um pouco explicava o porquê de mais de cem países terem sido levados, então, a executar programas agudos de reforma em seus aparelhos de Estado, de acordo com um receituário único, sob o patrocínio nada insuspeito do Banco Mundial. Tudo isto sem que se considerassem, rigorosamente, suas especificidades nacionais, quer dizer, seus distintos padrões de desenvolvimento capitalista, muito menos as formas históricas que viabilizaram seu alcance (com maior ou menor participação estatal, arranjos político-institucionais, mecanismos de financiamento etc.). Tão importante quanto é o fato de que as reformas, no sentido da desestatização da economia, avançaram muito mais nos países periféricos - com destaque para as quebras de monopólios, privatizações e concessões de serviços públicos - do que nos países centrais,<sup>7</sup> o que poderia sugerir certa contradição, caso fosse outra a atual etapa do capitalismo. Em termos mais concretos, a busca desenfreada de novos espaços por

parte dos capitais líderes que atuam no plano internacional pode ser a chave para entender um capitalismo que se mostra muito rentável do ponto de vista das valorizações patrimoniais sem maior esforço e dos ganhos rentistas, mas que se apresenta com tendências marcadamente estacionárias no que se refere às atividades produtivas propriamente ditas.

Até esse ponto, entretanto, tal diagnóstico não trazia maiores novidades, pois a identificação do Estado como o grande causador das agruras do capitalismo tornou-se desde cedo um lugar-comum no campo liberal-conservador. Em sua fase mais recente, quer dizer, a partir do segundo pós-guerra e tendo como origem os países centrais - coincidindo, assim, no tempo e no espaço, com o início da pregação neoliberal<sup>8</sup> -, tal acusação tratou de enfatizar um ou outro aspecto, dependendo do contexto, particularmente o político. Assim, diversos ideólogos daquele campo trataram de apontar, sucessivamente, uma permeabilidade estatal excessiva relativamente às demandas da sociedade, sempre insaciáveis e potencialmente geradoras de ingovernabilidade; uma ampliação indevida dos gastos públicos, sobretudo os de natureza social; um excesso de regulamentações, especialmente sobre os capitais; e uma carga fiscal abusiva, verdadeiro dreno da vitalidade dos agentes capitalistas.

Ora, de comum a todos esses momentos estava presente uma conhecida máxima da doutrina liberal, qual seja, a de que há excesso de Estado, e isto não apenas desvirtua o funcionamento do capitalismo como também embota a própria racionalidade dos agentes econômicos. Em outras palavras, é como se esse excedente estatal associado, ainda, à política impedisse a manifestação plena das virtudes intrínsecas aos mercados. Assim, de acordo com esse tipo de visão é perfeitamente natural que o Estado e o próprio capitalismo sejam encarados como elementos apartados, não necessariamente orgânicos. O potencial de crise está peculiarmente presente no primeiro e não no segundo. Um incorrigível intervencionismo estatal estaria, portanto, na raiz de todo tipo de contaminação presente nas diversas dinâmicas econômicas.

<sup>6</sup> A veiculação massiva desse diagnóstico, consubstanciado no documento oficial *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (BRASIL, 1995), bem como a tarefa de executar a reforma propriamente dita, estavam formalmente a cargo do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). Sintomaticamente, surgiram também nos meios técnicos e científicos vários trabalhos, a grande maioria deles celebratória, em maior ou menor medida, dos novos consensos atrelados ao referido diagnóstico, como os de Luiz Carlos Bresser-Pereira, então titular do aludido ministério e mais diretamente ligado ao processo da reforma do Estado, pelo menos no que tange ao enfrentamento ideológico. Tais trabalhos, destacando-se Bresser-Pereira (1998), não obstante apresentassem um caráter "circular", tomaram-se bastante representativos dessa fase.

<sup>7</sup> Nesse período de exortação às reformas pró-mercado, o gasto público nos países centrais manteve-se relativamente inalterado ou até ampliou-se, mesmo na esfera social, em boa medida pelo incremento do desemprego, o que evidencia que houve, uma vez mais, certo descolamento entre a doutrina liberal pura e os movimentos concretos do capitalismo (HIRST; THOMPSON, 1998, p. 358). Sem embargo, tal mudança qualitativa nos gastos sociais já revela a guinada política e ideológica verificada naqueles países, com declínio dos valores vinculados à universalização dos direitos sociais, típicos dos "anos dourados" do *Welfare State*.

<sup>8</sup> Sobre as origens, os fundamentos teóricos e a própria ascensão do neoliberalismo, consulte-se, entre outros, Anderson (1995) e Vidal (2006).

No caso do Brasil, faz-se necessário contornar o caráter simplista do diagnóstico que presidiu, sobretudo nos anos 90, todo o processo de atrofia do aparato desenvolvimentista. Isto porque aquele, ao atribuir a este último a culpa exclusiva pela crise econômica - vivida com especial intensidade a partir dos anos 80 -, tratou de ignorar as principais causas da quebra do padrão de financiamento do Estado, responsável, historicamente, pela função precípua de promover a acumulação capitalista no espaço nacional, em virtude, inclusive, de certa atrofia dos capitais privados internos, mais vinculados a atividades mercantis e financeiras.

Nesse sentido, constata-se que, já no final dos anos 70, o choque dos juros promovido pelo governo dos Estados Unidos trouxe sérias conseqüências para o Estado brasileiro, pois, de imediato, fez multiplicar sua dívida externa, além de produzir mais um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Logo depois, em 1982, após a moratória do México, o Brasil, entre outros países, foi afastado do sistema financeiro internacional e posicionado em um grupo de países denominados devedores. Desorganizou-se profundamente, então, o padrão de financiamento do setor público, fortemente alicerçado em empréstimos privados estrangeiros. Buscando contornar o problema, vale dizer, para continuar a tomá-los, o governo convocou suas próprias empresas e, ademais, também em relação a estas últimas, adotou uma política de contenção de seus preços de mercado, como forma de subsidiar determinadas empresas privadas (ou de rebaixar-lhes os custos, ensejando uma ampliação de suas margens de lucro), com a alegação de que se tratava, afinal, de um esforço adicional de exportação, visando combater o desequilíbrio no balanço de pagamentos. Ora, em um contexto de altas e permanentes taxas de inflação, ocorreu uma fragilização extraordinária das empresas estatais, correspondendo a uma transferência maciça de capitais do setor público para o setor privado, de caráter nacional ou associado ao capital internacional. Seguiu-se um endividamento público crescente, ampliado, inclusi-

**A crise que afetou o Estado brasileiro é, em suas origens, fundamentalmente financeira e não fiscal como tanto se apregoou, diretamente provocada por decisões políticas internas da potência capitalista hegemônica e impulsionada, em boa medida, por modificações no quadro internacional**

ve, com a conversão acelerada da dívida privada externa em dívida pública externa, ao passo que o próprio déficit público atingia um estágio de autonomização igualmente crescente (AFFONSO, 1990, p. 40-49; FIORI, 1997, p. 149-150; TAVARES; MELIN, 1998, p. 57-59).

Desse ponto de vista, a crise que afetou o Estado brasileiro é, em suas origens, fundamentalmente financeira e não fiscal como tanto se apregoou, diretamente provocada por decisões políticas internas da potência capitalista hegemônica e impulsionada, em boa medida, por modificações no quadro internacional.

Essa crise a que é levado o setor público só adquiriu caráter fiscal em sua fase terminal, ou seja, já nos anos 90, e mesmo assim dentro de uma ótica mais ou menos minimalista do Estado. Seus contornos já estavam definidos, contudo, desde os anos 70, e preponderantemente por determinações externas. E ainda nos anos 80, em relação ao governo brasileiro, entre uma ruptura deliberada com o sistema financeiro internacional - que o estrangulava com elevadas taxas de juros, fazendo disparar sua dívida externa - e um ajuste passivo paulatino às condições impostas pelo mesmo, a alternativa adotada por aquele foi a segunda. As sucessivas políticas de estabilização pactuadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) bastam como comprovação.

Assim, à medida que o Estado desenvolvimentista enfrentava um processo de desaparecimento crescente - expresso inclusive pelo desbaratamento das políticas públicas de cunho social - emergência, em contrapartida, o fenômeno que Santos e Ribeiro (1993, p. 131) denominam de revelação de capacidade ociosa no setor público, tanto do ponto de vista da capacidade instalada como da mão-de-obra empregada. Disso se valeram os adeptos internos do projeto neoliberal (alguns já tradicionais, outros recém-convertidos, embora professando o novo credo de uma forma ainda mais ruidosa) para transformar em verdadeiro senso comum uma pretensa natureza absoluta, e não relativa, da referida capacidade ociosa. Em outras palavras, era a senha que aguardavam para fazer ressoar

suas críticas a um modelo que julgavam em tudo equivocado: protecionista, populista e dirigista.

Mas nem mesmo isso representava maior novidade em relação a períodos anteriores da história brasileira (excetuando-se, talvez, uma aceitação crescente das referidas críticas). Fiori (1995, p. 49-50) observa que, desde a experiência do Estado Novo, o antiestatismo representou sempre uma espécie de chantagem com que as classes dirigentes, especialmente o empresariado, estabeleciam suas relações com o Estado brasileiro, sobretudo naqueles momentos em que se apresentavam revezes para os grandes capitais (ou para importantes frações destes).<sup>9</sup> Todavia, em outros momentos de privilegiada acumulação capitalista, regida pelo crescimento econômico e com a inflação sob relativo controle, essas mesmas classes não apenas abandonavam, de modo geral, a doutrina antiestatista, como passavam a requerer e a comandar o aumento da participação estatal na economia.

No entanto, como se sabe, do ponto de vista das posições mais teóricas e ideológicas e não das relações e negócios concretos estabelecidos com o Estado, os adeptos brasileiros do neoliberalismo (assim como os demais, a rigor, em outras partes do mundo) sempre fizeram questão de ignorar a presença ativa e expansiva do Estado nas atividades econômicas como uma característica comum aos processos de desenvolvimento capitalista, mais ou menos retardatários ("algo de difícil comprovação empírica", conforme assegurado). Ao contrário, enxergaram a existência de um terrível "leviatã dos trópicos", sempre a atrapalhar a manifestação plena das virtudes dos mercados. O receituário sugerido e sua posterior execução só poderiam incluir, com ênfase, o desmanche desse modelo estatal com sua parafernália de instituições, regulamentações e políticas, e de cujo processo a expressão mais dramática talvez tenha sido a mutilação da *intelligentsia* nacional,<sup>10</sup> historicamente formada no setor público, bem como a desestruturação de um já relativamente frágil sistema

de políticas sociais (SANTOS; RIBEIRO, 1993, p. 128). Para Fiori (1995, p. 79-80), em síntese.

No final de uma longa trajetória, fazia-se mais explícito o que foi sempre, num só tempo, a força e a fragilidade do Estado desenvolvimentista brasileiro [...] Foi forte enquanto arbitrou com certa autonomia o valor interno do dinheiro e dos créditos. Mas foi fraco toda vez que quis ir além dos limites estabelecidos pelos seus compromissos constitutivos. Movendo-se sempre sobre o fio da navalha de uma aliança

conservadora e de uma estratégia econômica liberal-desenvolvimentista, acabou sucumbindo às contradições que o moveram e instabilizaram constantemente. Premido entre a necessidade de comandar a fuga para frente necessária à soldagem de um conjunto extremamente heterogêneo de interesses e a necessidade de se submeter ao veto que esses mesmos interesses faziam à estatização, propiciou, por um lado, a ordem, os subsídios, os insumos e a infra-estrutura, sendo impedido, por outro, de realizar a monopolização e a centralização financeira.

## UM TERRITÓRIO DE SOMBRAS: EMERGÊNCIA DO NOVO PADRÃO ESTATAL

É importante apreender o caráter do novo modelo de Estado que emergiu após a desconstrução de seus elementos desenvolvimentistas. Esse novo modelo, ao contrário de certas negativas presentes na retórica governamental, tendeu sempre ao padrão mínimo, velha receita adaptada aos novos tempos. Ênfase na estabilidade monetária, rigor quanto à disciplina dos "bons" fundamentos macroeconômicos e modéstia relativamente aos gastos sociais foram, desde cedo, alguns de seus traços mais visíveis. Um

<sup>9</sup> Mesmo nos anos 70, durante a vigência do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), iniciou-se mais uma campanha antiestatista — que ganhou força, até certo ponto, na medida em que o referido plano ia enfrentando dificuldades crescentes —, com destaque para Eugênio Gudín e diversas lideranças empresariais (CRUZ, 1995, p. 33-68).

<sup>10</sup> No âmbito específico da reforma administrativa, as ações empreendidas nos dois governos Cardoso — com destaque para o papel do MARE no primeiro mandato — podem ser resumidas à aceleração de processos de "morte por inanição", quando não a pura extinção, de instituições criadas em períodos anteriores do desenvolvimentismo, em contraste com o reforço substancial dado a outras instituições, algumas delas recém-criadas, bem como a revalorização ou mesmo a criação de determinados cargos e carreiras, considerados relevantes para um certo núcleo estratégico do Estado; e à revogação de direitos trabalhistas dos servidores públicos em geral, sempre buscando alcançar a prerrogativa de demitir-los. As medidas relativas aos servidores assumiram, então, proporções irracionais, chegando o governo federal ao paroxismo de apresentar, oficialmente, programas de demissão voluntária e de redução da jornada de trabalho e da remuneração, entre outros, como componentes de uma suposta política de valorização do servidor público, sob os auspícios do Banco Mundial e dos agentes do sistema financeiro internacional.

padrão mínimo que nada tem a ver, necessariamente, com fragilidade, antes pelo contrário: forte principalmente na manutenção de uma determinada ordem econômica e social, a qual se pretende verdadeiramente incoercível; mas fraco, deliberadamente, quando se trata de intervir no domínio econômico segundo uma ótica redistributiva atrelada aos valores históricos universalistas de justiça social. Nesse sentido, importa pouco que esse modelo estatal, em seus aspectos teóricos mais rigorosos, represente um ideal irrealizável ou uma utopia - o que certamente termina por fornecer conforto espiritual a muitos neoliberais que pensam não o serem -, mas sim a supremacia dos valores que o impeliram a mover-se na direção do conhecido Estado mínimo liberal. Mas assim não enxergavam os entusiastas das reformas. Para Bresser-Pereira (1998, p. 59-60), por exemplo, eram inequívocos, já à época, os benefícios futuros dos ajustes:

Delineia-se, assim, o Estado do século vinte-e-um. Não será, certamente, o Estado Social-Burocrático, porque foi esse modelo de Estado que entrou em crise. Não será também o Estado Neoliberal sonhado pelos conservadores, porque não existe apoio político nem racionalidade econômica para a volta a um tipo de Estado que prevaleceu no século dezenove. Nossa previsão é a de que o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal, porque o fará usando mais os controles de mercado e menos os controles administrativos, porque realizará seus serviços sociais e científicos principalmente através de organizações públicas não-estatais competitivas, porque tornará os mercados de trabalhos mais flexíveis, porque promoverá a capacitação dos seus recursos humanos e de suas empresas para a inovação e a competição internacional.

O que esse autor omite em quase todo o seu trabalho, no entanto, é que a satisfação das demandas

sociais via políticas públicas ficará subordinada, nesse horizonte, às prerrogativas da competição internacional, entre elas a chamada flexibilização do trabalho, que significa, sucintamente, sucessivas perdas de direitos trabalhistas árdua e historicamente

**Esse novo modelo tendeu sempre ao padrão mínimo, velha receita adaptada aos novos tempos. Ênfase na estabilidade monetária, rigor quanto à disciplina dos “bons” fundamentos macroeconômicos e modéstia relativamente aos gastos sociais foram, desde cedo, alguns de seus traços mais visíveis**

conquistados.<sup>11</sup> Andrews e Kouzmin (1998) são exemplares na desmistificação da retórica associada à administração pública gerencial, como peça-chave nos processos de reforma dos Estados; e demonstram como todas essas idéias-força são tributárias, em alguma medida, de formulações e variantes do

pensamento neoliberal, particularmente a Teoria da Escolha Pública.<sup>12</sup> Que se podia esperar, então, das políticas públicas emanadas desse novo formato estatal? Ora, de um ponto de vista radicalmente distinto do ideário neoliberal, quase nada. Com efeito, nos anos 90, notadamente após o aprofundamento do ajuste passivo do governo brasileiro à nova ordem mundial, as políticas públicas teoricamente disponíveis numa forma mais ativa (econômica, social, fiscal, industrial etc.) entraram em franco declínio. Pior: ficaram subordinadas, em sua quase totalidade, à estratégia da estabilização monetária, o que equivale a afirmar que ditas políticas passaram a ficar lotadas no próprio Ministério da Fazenda, zeloso cumpridor dos ditames deflacionistas e orbitário

<sup>11</sup> O desenrolar dos dois governos Cardoso comprovaria tais perdas. No âmbito da reforma trabalhista então desfechada, destacam-se, entre outros, o Decreto 2.100/96, que denunciou a Convenção 158 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), eliminando instrumentos inibidores da demissão imotivada e reafirmando a possibilidade de demissão sem justa causa; a MP nº 1.906/97, que estabeleceu o fim da correção do salário mínimo, passando seu valor a ser uma atribuição do Poder Executivo, introduzindo, ainda, um piso regional para aquele; a Lei nº 9.601/98, que estabeleceu o contrato por prazo determinado, reduzindo critérios de rescisão contratual e as contribuições sociais correspondentes; a MP nº 1.709/98, que regularizou o contrato por jornada parcial, com jornada de até 25 horas semanais e salário e demais direitos proporcionais, sem participação sindical na negociação; a Lei nº 9.061/98 e a já citada MP nº 1.709/98, que definiram o chamado banco de horas, passando as jornadas de trabalho a serem organizadas ao longo do ano para atender às flutuações dos negócios, com prazo de até um ano para compensações, por meio de acordo ou de convenção coletiva; a MP nº 1.878-64/99, que liberou o trabalho aos domingos para o comércio varejista em geral, sem necessidade de negociação coletiva; e a Lei 9.801/99, bem como a Lei complementar nº 96/99, específicas para o setor público, que definiram limites de despesas com pessoal, tornando possível a demissão de servidores públicos, mesmo os estáveis, quando da transposição dos referidos limites (SILVA, 2006, f. 5).

<sup>12</sup> A resposta de Bresser-Pereira (1999) não poderia ter sido mais infeliz. Primeiro, porque parece confundir autoridade administrativa com prerrogativa de uso da arrogância no debate científico, valendo-se inclusive de um vocabulário que representa, na verdade, autodesabono. Segundo, e mais importante, porque não consegue contrastar devidamente os argumentos dos supracitados autores. Melhor seria, então, se tivesse tentado aprofundar um pouco mais o conceito de Estado Social-liberal, aliás, desde sempre uma espécie de equívoco terminológico, nas palavras de um liberal insuspeito como Ludwig von Mises. Para tanto, poderia ter se escudado em Norberto Bobbio, talvez o mais ilustre pensador ocidental dos últimos anos a perseguir essa categoria um tanto nebulosa, para dizer o mínimo. Mas assim não o fez, limitando-se a repetir elaborações banais dos *policy-makers* contemporâneos.

dos principais mercados financeiros e das chamadas instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, este último, aliás, bem apontado por Oliveira (1998) como um notável promotor da aceitação do receituário único de ajuste por parte dos países periféricos.

Assim, no plano das políticas macroeconômicas, o controle passou a escapar mais e mais ao governo, restando-lhe apenas um raio de manobra subsidiário. Já na esfera dos instrumentos típicos de estímulo à produção, significativo foi o que ocorreu com a política industrial. Ainda no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, dentro da coalizão de poder que o sustentava, houve uma tentativa de reeditar o debate sobre a política industrial. Todavia, no interior do próprio governo, excetuando-se algumas iniciativas esparsas como o regime automotivo, a vitória coube de forma rápida aos neoliberais. E também às vésperas do segundo governo Cardoso ocorreram divergências entre estes últimos e outros que atacavam o exagerado grau de subordinação das políticas voltadas para a produção à estratégia de estabilização (os "desenvolvimentistas", como foram chamados pela grande mídia em sua costumeira ignorância quanto aos verdadeiros sentidos de termos históricos). Criou-se, logo depois, um ministério para o desenvolvimento, o qual não passou de uso de mera nomenclatura em meio ao vazio governamental. Em suma, optou-se claramente por uma espécie de não-política industrial, bem ao contrário dos países centrais, sempre hábeis em separar as retóricas oficiais das ações concretas dos governos.

Paralelamente a tudo isso, fazia barulho a ideologia das privatizações, especialmente quando afirmava que o Estado, ao se desfazer de seus ativos produtivos, dedicar-se-ia a suas funções essenciais, notadamente as de natureza social, especializando-se, portanto, com incrementos adicionais de eficiência. Não obstante as diversas irregularidades e situações esdrúxulas presentes em todo o processo - destacando-se a cobertura estatal, via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para os próprios compradores do

patrimônio público -, os valores arrecadados foram minguando relativamente ao montante da dívida pública, a qual atingia patamares gigantescos em virtude das elevadas taxas de juros, peça-chave do modelo de estabilização enquanto fator de atração para os capitais voláteis externos.

O governo brasileiro caiu, assim, numa verdadeira armadilha. Se é verdade que esta não foi uma autêntica criação sua, mas sim dos mercados financeiros, não é menos verda-

de que tenha aceitado participar de bom grado de sua execução. Quanto à ideologia das privatizações, particularmente no que se referia aos supostos ganhos estatais de eficiência, transformou-se em verdadeira pândega e não apresentou maior ressonância, num sinal evidente de que os negócios mais atrativos já haviam sido realizados, como ditam os "bons" costumes capitalistas. Tudo isto provocou restrições crescentes não só às intervenções do Estado na economia - o que se esperava atingir, coerentemente -, como também à própria capacidade de coordenação das ações governamentais - um efeito talvez não tão pretendido assim.

Na esteira das novas idéias-força aplicadas ao setor público, instalou-se uma lógica de competição, tanto nas instâncias intra-estatais como entre as próprias unidades subnacionais, considerada positiva pelo *establishment* pela geração potencial de inovações. Tal lógica associava-se amplamente aos processos então vigentes de descentralização. Esta seria, para Melo (1996, p. 13), "[...] um market ou *competition surrogate*, ou seja, criaria, à semelhança do mercado, incentivos que promovem competição e eficiência alocativa", o que equivale a afirmar que as ações de descentralização das políticas e dos serviços públicos, do governo federal para os governos subnacionais, estavam informadas pelo signo do neoliberalismo.<sup>13</sup> Significavam, em outros termos, o desmonte considerável do poder central e a redução pacífica ou mesmo a extinção de suas atividades regulatórias e produtivas, pelo menos em determinadas áreas.

Daí que, notadamente para os Estados nacionais mais fragilizados, caso do Brasil, a consequência não poderia ter sido outra senão a "[...] perda de ca-

pacidade regulatória e de formulação de políticas por parte do governo central pelo desmonte de estruturas setoriais centralizadas e relativamente insuladas da competição política" (MELO, 1996, p. 14). O resultado-síntese dessa competição poderia ter sido conhecido desde então, qual seja, o reforço dos espaços subnacionais mais capacitados em prejuízo não só daqueles menos capacitados, mas, sobretudo, de uma integração verdadeiramente virtuosa do espaço nacional. Os fundos constitucionais de natureza redistributiva, tanto para os estados como para os municípios, mostraram-se insuficientes para deter essa tendência, ainda mais em uma conjuntura de perdas relativas de valores.

Mais especificamente, ainda, para o caso brasileiro, não poderia ter sido outro o desfecho desse processo senão a explosão de conflitos intrafederativos, vale dizer, a exacerbação da competição entre unidades subnacionais (a horizontalização das disputas, opondo estados a estados e municípios a municípios), bem como sua própria generalização (o alargamento da esfera dessas disputas, não mais se atendo exclusivamente a recursos tributários e investimentos, embora se admita que tal aspecto permaneceu predominante), e cuja manifestação aguda foi a chamada guerra fiscal, fenômeno que apontava para um debilitamento crescente da federação brasileira, com perda potencial das receitas tributárias totais (AFFONSO, 1995, p. 60-62). A guerra fiscal, assim como a descentralização concretamente executada, representavam a própria autodesoneração do governo central em relação a relevantes questões nacionais e regionais. Tão mais grave, conforme Soares (2001, p. 47), na medida em que a já citada descentralização dos serviços públicos não guardava maior correspondência com transferências intergovernamentais

de recursos, antes pelo contrário, pois aquela estava embutida na estratégia global da privatização, jogando por terra o próprio princípio da equidade no federalismo fiscal.

Verificou-se, pois, durante certo período, uma exacerbação de políticas ativas, só que em sua versão neolocalista, vale dizer, aquelas políticas responsáveis por uma busca incessante de articulação estreita com os circuitos econômicos e financeiros nacionais e internacionais, especialmente estes últimos. As coalizões de poder nesses espaços exacerbados começaram a apostar deliberadamente no enfraquecimento do governo central, ao invés de lhe contraporem pautas e exigências regionais à maneira tradicional, e passaram a oferecer aos capitais a máxima liberdade, ao passo que lhes asseguravam também certo controle sobre o fluxo da força de trabalho (VAINER, 1995, p. 462). Afinal, nessas bases, o neolocalismo tem repercussões predatórias sobre a cidadania social, ou seja, o hobbesianismo municipal, que se expressa, entre outras coisas, na disputa entre localidades por investimentos industriais - deslegitimando as prioridades sociais em lugar de benefícios fiscais e isenções tributárias [...] pelos seus próprios pressupostos,

o neolocalismo consagra vantagens comparativas locais e as reproduz ou potencializa. Além disso, converte todas as questões relativas à desigualdade e concentração de renda em questões ilegítimas: elas passam a ser vistas como obstáculos ao progresso. Investimentos sociais compensatórios tendem a ser pensados como custos e/ou desincentivos à localização de empresas, o que debilita sua viabilidade política. Por outro lado, tais incentivos enfraquecem as frágeis bases fiscais de tais localidades, inviabilizando o financiamento de políticas sociais (MELO, 1996, p. 15).

Em todo esse processo, o governo brasileiro jamais foi uma vítima, muito pelo contrário, pois buscou sempre estimular, às vezes de forma tácita, outras tantas mais explicitamente, a competição generalizada. Tal estímulo deu-se inclusive

<sup>13</sup> Não é necessário grande esforço para reconhecer algumas influências do pensamento neoliberal na exaltação das virtudes da descentralização política e administrativa, vale dizer, do reforço ao chamado poder local em detrimento do poder central. Diversos intelectuais desse campo, como Milton Friedman, por exemplo, declararam-se partidários do reforço aos governos locais, dentro dos limites concernentes ao Estado mínimo. É certo que as distintas teorias que privilegiam o poder local não são necessariamente antiestatais em seu sentido mais rigoroso. Mas também não é incorreto afirmar que todas elas têm em comum, no mínimo, uma razoável desconfiança em relação ao poder central.

pela sinalização do esvaziamento dos investimentos públicos, mesmo aqueles das empresas estatais, configurando, assim, uma perda de rumo relativamente a uma estratégia ativa e mais virtuosa de integração do espaço nacional, tendo como expressão rotunda disso a desconstrução do arcabouço político-institucional engendrado e das políticas públicas formuladas para o combate às desigualdades regionais, conforme uma lógica que havia prevalecido a partir dos anos 50 do século XX.<sup>14</sup>

### A DUREZA DO AJUSTE: REPRODUÇÃO SOCIAL EM MEIO AO VAZIO GOVERNAMENTAL

O vazio de políticas ativas, intervencionistas, redistributivas e expansivas, imposto externamente ao Estado brasileiro, era prenhe de significados. Na convergência da hegemonia neoliberal com uma globalização fundamentalmente financeira e reforçadora das hierarquias entre os Estados nacionais, novos conteúdos passaram a pautar as ações governamentais e políticas públicas, especialmente aquelas de cunho social. Tais conteúdos desde sempre estiveram atrelados a uma suposta pós-modernidade - pós-industrial, pós-burocrática, pós-fordista, pós-ideológica etc. -, aliás, apressadamente aceita por muitos.

Nessa linha se inscrevem, entre outros, e somente a título de ilustração, o desenvolvimento sustentável e o desenvolvimento local, quando não a combinação de ambos, abordagens que abstraem, em boa medida, importantes questões vinculadas aos conflitos sociais inerentes ao capitalismo<sup>15</sup> e que buscam apresentar-se ainda como um contraponto

<sup>14</sup> Para uma visão de conjunto da trajetória da clássica questão regional brasileira (questão nordestina), bem como do desbaratamento da estratégia de intervenção planejada para tratar da problemática do subdesenvolvimento regional, consulte-se Vidal (2004).

<sup>15</sup> No tocante ao chamado desenvolvimento sustentável, veja-se, por exemplo, Jara (1996, p. 19): "El concepto de desarrollo sustentable traduce la idea de crecimiento sin destrucción y de transformación sin división social, anunciando un orden societal capaz de garantizar equidad distributiva y calidad de vida para todos, así como un nuevo orden económico capaz de ampliar las oportunidades sociales de trabajo productivo, asegurar el sustento de las familias y, en particular, aumentar las capacidades de autosuficiencia. El desarrollo sustentable y la equidad representan dos caras de la misma moneda; no es posible evaluar un proceso de desarrollo como sustentable sino posibilita el acceso a los recursos y a las oportunidades ni estimula la distribución equitativa. La esencia espiritual de la visión sustentable encuentra su expresión en la justicia, creando un nuevo sistema de valores, capaz de transformar las prácticas, subordinaciones, sanciones, abusos y discriminaciones enraizadas en nuestra cultura".

desejável à lógica do planejamento nacional outrora praticado, dito "de cima para baixo", agora considerado maldito; o empresariamento, o empreendedorismo e o papel das pequenas empresas como eixo estratégico no novo modelo de desenvolvimento, es-

### Significativo foi o que ocorreu com as políticas e programas sociais, que sofreram um considerável retrocesso, passando a postar-se no grande arco da filantropia liberal

pécies de portais celestiais para a fuga dos males do desemprego estrutural contemporâneo; a responsabilidade social da empresa, a filantropia e o voluntariado, em tese capazes de debelar

a pobreza; a emergência de um pretenso terceiro setor, nem público - embora se afirme que seus fins são - e nem privado - conquanto se admita que sua administração o é -, ao lado de um certo ressurgimento da chamada sociedade civil e de novos esquemas de "parceria" entre o setor público e o setor privado,<sup>16</sup> sínteses de um longo processo de fim da dicotomia público-privado pela criação de uma esfera comum, na qual interesses privados supostamente convertem-se em patrocinadores do "bem comum" etc. Tais abordagens passaram, então, a não apenas delimitar as políticas, diretrizes e ações de governo: tornaram-se seu próprio substrato.

Significativo foi o que ocorreu com as políticas e programas sociais, que sofreram um considerável retrocesso, passando a postar-se no grande arco da filantropia liberal, de acordo com os desdobramentos naturais da concepção filantrópica original do século XIX.<sup>17</sup> Sugestivamente denominados de "compensatórios", apresentaram como caso emblemático o Programa Comunidade Solidária, a rigor uma réplica do mexicano Programa Solidariedade, anteriormente executado e igualmente concebido sob a hegemonia continental do neoliberalismo. Tratava-se, afinal, de uma nova versão do assistencialismo, ainda que o discurso oficial buscasse ressaltar importantes rupturas conceituais com o antigo assistencialismo, vale dizer, uma maior referência ao exercício pleno da cidadania ao invés da tradicional focalização na pobreza, ou melhor, na condição do indivíduo pobre.

<sup>16</sup> Deve-se aos governos Thatcher a implementação, em termos relativamente recentes, da chamada parceria público-privada, na esteira do esvaziamento dos investimentos públicos. No caso do Brasil, a adoção oficial dessa modalidade é ainda mais recente, mas sua filosofia é basicamente a mesma, sendo sua própria nomenclatura uma tradução literal da expressão anglo-saxônica *public-private partnership* (BRITO, 2006, f. 6).

<sup>17</sup> Mais uma vez os sucessivos governos Thatcher foram exemplares nesse sentido, saudando a filantropia e o voluntariado como meios eficazes para o alcance de maior bem-estar social (TAYLOR-GOOBY, 1991, p. 181).

Habilidade e plasticidade retóricas à parte, não resta dúvida de que quaisquer programas assistencialistas, sob nova ou velha roupagem, só podem atuar, por suas próprias limitações estruturais, na periferia do sistema. Em outras palavras, muito pouco ou nada interferem nos mecanismos de mercado que, dia após dia, reproduzem crescentemente as desigualdades sociais no capitalismo. Postando-se a reboque de tais mecanismos e das políticas que configuram seus interesses principais, o máximo que podem engendrar são estratégias de integração social sistêmica, porém sempre periférica, isto é, de pouca virtuosidade, pois consideravelmente alheia à inserção produtiva propriamente dita.<sup>18</sup>

Não por acaso, durante a maior parte desse período, a reprodução social apresentou, como uma de suas características mais marcantes, taxas crescentes de desemprego e subemprego, que atingiam patamares alarmantes, especialmente nas regiões metropolitanas dos estados menos desenvolvidos. Mas isto, a rigor, não poderia ser apontado como um efeito tão indesejável assim do modelo de desenvolvimento adotado, muito pelo contrário, pois a ampliação do tradicional "exército de reserva" de trabalhadores desempregados sempre se mostrou funcional para o rebaixamento dos salários, bem como para quebrar a espinha dorsal dos sindicatos e movimentos sociais. Tratando-se de atualizações ideológicas, especialmente aquelas de fundo pós-utópico, correspondia à emergência do fenômeno dos "inimpregáveis", na lamentável, porém sincera, declaração do então presidente Fernando Henrique Cardoso.

As políticas sociais, bem como seus correspondentes programas, a exemplo do já citado Comunidade Solidária, aferraram-se, então, a essa lógica global dominante, com destaque para o predomínio

**À falta de maciços investimentos públicos capazes de desencadear processos vigorosos de crescimento econômico e de distribuição mais eqüitativa do produto, sobretudo para espaços subdesenvolvidos, apostou-se mais e mais na animação dos agentes locais**

das abordagens do desenvolvimento local e sustentável, buscando atingir aquilo que seria uma articulação ideal do governo com o setor privado e as ditas organizações não-governamentais, estas últimas legítimas representantes daquele pretense terceiro setor. Os objetivos de tais políticas e programas eram explícitos: combater a pobreza pela promoção da auto-ajuda, principalmente em relação às comunidades mais necessitadas;<sup>19</sup> e formar uma "rede" de "atores" locais, visando obter maior sinergia na operacionalização dos aludidos programas. Assim, à falta de

maciços investimentos públicos capazes de desencadear processos vigorosos de crescimento econômico e de distribuição mais eqüitativa do produto, sobretudo para espaços subdesenvolvidos, apostou-se mais e mais na animação dos agentes locais, representando, pois, um simulacro da função estatal de promoção do desenvolvimento.

Ademais, os adeptos desse neolocalismo exagerado passaram a brandir de forma crescente o argumento de que a aposta nas capacidades endógenas do âmbito local promoveria, por razões óbvias de proximidade ao público-alvo, maior eficiência alocativa no atendimento das demandas dos cidadãos, além da - e nisto ressaltavam grande importância - ampliação da participação política, a qual incidiria sobre o próprio âmbito local, em termos de um maior controle social, configurando um processo de melhoria contínua.

Tais visões eram prenes de otimismo, pois esses neolocalistas, assim como os neoliberais e economistas neoclássicos em geral, associavam à idéia da promoção da competição uma convergência final dos distintos processos locais de desenvolvimento. Todavia, vale ressaltar que em países periféricos marcados por consideráveis e razoavelmente institucionalizadas desigualdades sociais e regionais, entre os quais o Brasil é um caso clássico, o incremento do poder do âmbito local, especialmente como se

<sup>18</sup> De modo análogo é a atuação dos atuais programas sociais, com destaque para o Bolsa Família, não obstante apresentarem um acréscimo considerável de recursos comparativamente aos seus congêneres anteriores. Argumenta-se que essa injeção de recursos, sobretudo para os estados nordestinos com grande concentração de famílias pobres, terminou por alavancar as atividades do setor terciário, quer dizer, o comércio em geral, pelo menos em algumas localidades. Mas isto não subverte seu caráter periférico, o que equivale a afirmar que a tênue acumulação de capital que aí se verifica fica restrita, basicamente, à esfera do capital comercial.

<sup>19</sup> Sintomático por si só é o fato de que tais abordagens em sua grande maioria abstraem a categoria sociedade, reintroduzindo a categoria comunidade, esta última entendida como um conjunto social não cindido por classes sociais distintas e interesses políticos complexos e contraditórios (BRANDÃO, 2004, p. 9).

deu efetivamente, só poderia mesmo reforçar ainda mais tais desigualdades. Instalando-se e exacerbando-se essa lógica competitiva, o paroxismo logo se fez representar na tese de que as unidades subnacionais deveriam de fato formular e executar políticas públicas de sua competência, independentemente de quaisquer considerações, mesmo aquelas relacionadas aos interesses de preservação do Estado nacional. Em suma, e ainda com pretensão de validade para a atualidade,

Esta "endogenia exagerada" das localidades crê, piamente, na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre o seu destino, e procura promover sua governança virtuosa lugareira. Classes sociais, ação pública, hegemonia etc., seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado (BRANDÃO, 2004, p. 11, grifo do autor).

### **CONCLUSÕES: CONDENÇÃO DA PERIFERIA AO "DESENVOLVIMENTO POSSÍVEL"**

Durante o apogeu das reformas, no campo hegemônico, buscou-se argumentar que o novo modelo do Estado brasileiro (tendente ao padrão mínimo), assim como seu antecessor (desenvolvimentista), permanecia na condição de promotor do desenvolvimento; e que as modificações efetuadas configuravam uma estratégia de adaptação aos novos tempos, nos quais sobressaía o fenômeno da globalização, redutora universal das soberanias dos Estados nacionais. No entanto, nessa etapa de continuada supremacia do pensamento neoliberal, o próprio desenvolvimento como categoria analítica retrocedeu ao estágio da tradição inaugurada por Adam Smith. Em outras palavras, e com suposta validade para todos os espaços, o desenvolvimento, sobretudo em seu viés mais economicista, voltou a ser apreendido tão-somente pela ótica da expansão dos mercados, que é engendrada - e isto é o mais importante - exclusivamente pelos próprios mercados. De modo ainda

mais restrito, pode ser associado a uma mera mobilização dos agentes econômicos, basicamente indivíduos e empresas.

Assim, as distintas e dominantes abordagens do desenvolvimento na atualidade, sejam as baseadas na supremacia da sustentabilidade, sejam as que apostam nas capacidades endógenas do plano local passaram a descartar aquelas outras anteriores, mais referenciadas nos processos clássicos, tanto os originários como os retardatários.

Como se sabe, o desenvolvimento capitalista clássico foi um fenômeno vinculado estreitamente, mas não exclusivamente, ao progresso técnico, quer dizer, a aumentos de produtividade que impulsionaram a concentração dinâmica da renda e a acumulação de capital, vetores para a difusão de novas técnicas. Com a acumulação de capital crescendo com maior intensidade, no longo prazo, que a oferta de mão-de-obra, foi possível às classes trabalhadoras, não sem antes travarem árduas lutas políticas, aumentar sua participação no incremento do produto social. Daí o maior grau de homogeneidade que passaram a desfrutar aquelas sociedades. Tudo isto em um contexto marcado por relativo isolamento das economias nacionais, desde a fase da acumulação primitiva de capital. Com tal isolamento e dada a relativa estabilidade dos demais fatores, era natural que os aumentos de produtividade só pudessem advir da incorporação de novas e mais eficazes técnicas de produção. Assim, o desenvolvimento clássico diz respeito, fundamentalmente, aos "[...] processos sociais em que a assimilação de novas técnicas e o conseqüente aumento de produtividade conduzem à melhoria do bem-estar de uma população com crescente homogeneização social" (FURTADO, 1992, p. 6).

Numa etapa posterior, a partir do momento em que as economias abriram-se mais ao exterior, tais aumentos de produtividade puderam ser também obtidos mediante realocação de recursos para potencializar vantagens comparativas ditas naturais, dado que "[...] a propagação de novas técnicas, inerente ao capitalismo, é antes de tudo a difusão de uma civilização que

impõe às populações padrões de comportamento em permanente modificação" (FURTADO, 1992, p. 7). Mas aí já se trata de um aumento de produtividade meramente econômico. Isto é sobretudo importante para a compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, pois este corresponde justamente aos processos em que os aumentos de produtividade e a assimilação de novas técnicas não levam àquela homogeneização social, ainda que relativa, conquanto produza a elevação do nível de vida médio da população.

Nas sociedades subdesenvolvidas ocorre, pois, certa modernização, só que de natureza eminentemente conservadora, marcada pela contradição entre a assimilação por mimetismo dos novos padrões de consumo mais sofisticados emanados do centro e a expansão da acumulação destinada à alavancagem de técnicas produtivas mais eficazes, com prejuízo da última. O subdesenvolvimento refere-se, enfim, a um bloqueio da passagem do crescimento econômico para o desenvolvimento, já que os aumentos de produtividade alcançados são essencialmente econômicos e, portanto, não conduzem à referida homogeneização. Ademais, as classes privilegiadas obstruem a elevação da taxa de poupança necessária à viabilização do progresso técnico, em virtude de seu apego desmesurado aos padrões de consumo transplantados do centro (FURTADO, 1974, p. 95-100). Em outras palavras, no conjunto da economia das trocas internacionais e do próprio sistema interestatal mundial, subdesenvolvimento é aquilo que o desenvolvimento cria, com tendência à perpetuação.

Colocações como essas que envolvem as complexidades históricas inerentes aos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento passaram, então, a ser desconsideradas de modo geral, o que levanta a hipótese de que as já citadas abordagens dominantes na atualidade configuram aquilo que se poderia definir como o "desenvolvimento possível", talvez um herdeiro legítimo da "utopia possível". Sintomaticamente, essa natureza atual do desenvolvimento é uma

**No conjunto da economia das trocas internacionais e do próprio sistema interestatal mundial, subdesenvolvimento é aquilo que o desenvolvimento cria, com tendência à perpetuação**

característica central do modelo brasileiro, decorridos mais de dez anos de sua adoção. Pois, paradoxalmente, o "desenvolvimento possível" guarda correspondência com a fobia adquirida pelos Estados, notadamente os periféricos, à promoção de um crescimento econômico mais vigoroso, por meio de estímulos à demanda e dos investimentos públicos. Ilustrativo disso é o fato de que as vozes da política econômica hegemônica continuam a assegurar

que de nada adiantaria um caráter acelerado do crescimento, se este não fosse "sustentado", acenando, ainda, com um futuro promissor nessa direção. No entanto, se tal futuro se apresenta como permanentemente postergado ou mesmo hipostasiado, só resta mesmo a conclusão de que prevalece, no âmbito daquela política, o temor à inflação, vale dizer, às conseqüentes sanções que os mercados financeiros poderiam impor aos Estados - das quais sobressai a fuga dos famosos capitais especulativos -, sintetizadas na célebre advertência de que ditos mercados, bem ao contrário dos cidadãos comuns, "votam todos os dias". Desse modo, têm razão aqueles que denunciam as gritantes insuficiências da democracia liberal representativa. Nesse sentido, urge viabilizar contrapontos inteligentes às lógicas dos mercados, que tanto afetam o exercício pleno da cidadania, o que significa proporcionar a esta última mecanismos e instituições que lhe permitam, igualmente, "votar todos os dias".

## REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília-DF, n. 4, p. 37-66, dez. 1990.

\_\_\_\_\_. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

- ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova administração pública. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 97-129, 1998.
- BRANDÃO, Carlos Antônio. O processo de subdesenvolvimento, as desigualdades espaciais e o "jogo das escalas". In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Desigualdades regionais. Salvador: SEI, 2004. p. 9-37. (Série estudos e pesquisas, 67).
- BRASIL. Presidência da República. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília, DF: MARE, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Lua Nova, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.
- \_\_\_\_\_. O neoliberal disfarçado ou os percalços de uma certa lógica. Lua Nova, São Paulo, n. 46, p. 221-225, 1999.
- BRITO, Manuelita Falcão. A cantiga das parcerias público-privadas na gestão urbana local. 25 f. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br>>. Acesso em: 17 set. 2006.
- CARDOSO, Fernando Henrique. Globalização e política internacional. Conferência na Universidade de Witwatersrand, 1996, Joanesburgo. 11 f. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br>> Acesso em: 27 jun. 1999.
- CRUZ, Sebastião Carlos Velasco e. Empresariado e Estado na transição brasileira: um estudo sobre a economia política do autoritarismo (1974-1977). Campinas: Ed. UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1995.
- DEVLIN, Robert; FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany. Fluxos de capital e desenvolvimento: implicações para as políticas econômicas. In: FFRENCH-DAVIS, Ricardo; GRIFFITH-JONES, Stephany (Org.). Os fluxos financeiros na América Latina: um desafio ao progresso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 257-284.
- FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insigth, 1995.
- \_\_\_\_\_. Os moedeiros falsos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FURTADO, Celso. O mito do desenvolvimento econômico. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento revisitado. Economia e Sociedade, Campinas, n. 1, p. 5-19, ago. 1992.
- HIRST, Paul; THOMPSON, Grahame. Globalização em questão: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis: Vozes, 1998.
- JARA, Carlos Julio. Sustentabilidad: nuevos conceptos y nuevos instrumentos para orientar los procesos de desarrollo local. In: SAGRADO, Geraldine (Coord.). Fortalecimiento institucional, descentralização e microrregionalização. Santiago: IICA, 1996. p. 9-50.
- MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 11-20, 1996.
- OLIVEIRA, Nelson. A conversão obediente ao mandato imperial: reflexão sobre políticas de ajuste impostas pelo Banco Mundial. Cadernos do CEAS, Salvador, n. 178, p. 21-44, nov. 1998.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, ano 27, v. 4, p. 102-135, out. 1993.
- SILVA, Luciana Luz. Aspectos do mercado de trabalho em Salvador, flexibilização e precariedade: o caso da empresa Y. Salvador, 2006. 13 f. Mimeografado.
- SOARES, Laura Tavares Ribeiro. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Petrópolis: Vozes, 2001.
- TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Org.). Poder e dinheiro: uma economia política da globalização. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-86.
- TAYLOR-GOOPY, Peter. Welfare, hierarquia e a "nova direita" na era Thatcher. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p. 165-187, set. 1991.
- VAINER, Carlos Bernardo. Regionalismos contemporâneos. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 449-471.
- VIDAL, Francisco Baqueiro. Considerações em torno da validade atual da discussão sobre as desigualdades regionais no Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Desigualdades regionais. Salvador: SEI, 2004. p. 109-151. (Série Estudos e Pesquisas, 67).
- \_\_\_\_\_. Um marco do fundamentalismo neoliberal: Hayek e o caminho da servidão. Comunicação & política, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 73-106, maio-ago. 2006.



# Tempos de crise, reformas e insegurança econômica na América Latina

Laumar Neves de Souza\*

## Resumo

Este artigo foi redigido com a intenção de mapear alguns dos principais fatos que marcaram e definiram a conjuntura econômica e social da América Latina entre os anos de 1980 e 1990. Conforme se poderá comprovar, toda discussão que nele se realiza é conduzida com o propósito de apresentar alguns elementos que estão na origem do problema da insegurança econômica vivida pela sociedade latino-americana.

**Palavras-chave:** Crise econômica; Reformas econômicas; Insegurança econômica; América Latina; Mercado de trabalho.

## Abstract

*This article is written intending to outline some of the main facts that had marked and defined Latin America's economic and social conjuncture between 1980 and 1990. As the reader will confirm, any discussion carried out in this article is conducted with the purpose of showing some elements in the origin of the economic insecurity problem suffered by the Latin American society.*

**Key words:** *Economic crisis; Economic reforms; Economic insecurity; Latin America; Labor Market.*

## INTRODUÇÃO

Este artigo foi redigido com a intenção de mapear alguns dos principais fatos que marcaram e definiram a conjuntura econômica e social da América Latina entre os anos de 1980 e 1990. Conforme se poderá comprovar, toda discussão que nele se realiza é conduzida com o propósito de apresentar alguns elementos que estão na origem do problema da insegurança econômica vivida pela sociedade latino-americana<sup>1</sup>.

Sendo assim, ao iniciá-lo, procura-se detalhar as condições macrossociais que imperaram nos países latino-americanos nas duas últimas décadas do século passado e que ainda imperam, infelizmente, na presente década. Ao se fazer isso, é possível identificar as raízes da insegurança econômica pela qual passa a sociedade latino-americana e que possui como traços mais definidores o sentimento de piora nas condições gerais de vida e a sensação de incerteza quanto ao futuro.

Na seqüência, são feitos alguns comentários a respeito do panorama econômico latino-americano que antecedeu o período de reformas que se instalou na região a partir da década de 1980. Logo depois, parte-se para analisar os elementos e/ou as políticas que deram o tom das reformas, ao tempo em que se destaca o esforço daqueles que defendiam sua implantação para dotar seus argumentos de uma elevada dose de “inexorabilidade”, tentando, nesse sentido, fazer crer à sociedade latino-americana que aquela era a única alternativa possível à instalação do caos.

Mais adiante são evidenciados os principais elementos que conformam, por assim dizer, a “nova lógica” de funcionamento do sistema capitalista na fase em que foram gestadas tais reformas na América Latina, de tal sorte que se torne possível perceber, mais à frente, a impossibilidade de se atingir a correção de determinados problemas cruciais, a exemplo das distorções existentes no mercado de trabalho latino-americano. Em se tratando desse problema, especificamente, procura-se apontar, de forma detalhada, os motivos que impediram sua correção.

\* Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador da SEI. laumar@sei.ba.gov.br

<sup>1</sup> O autor agradece os lúcidos comentários e a revisão minuciosa de Diva Ferlin, ao tempo que também a isenta das possíveis incorreções que tenham, porventura, permanecido.

Analisadas essas questões, parte-se, por fim, para averiguar algumas estatísticas que permitem traçar uma espécie síntese do panorama social dessa sociedade. Nesse ponto, é conferida uma ênfase especial às informações relativas ao quadro de pobreza e desigualdade de rendimento atualmente vigente na região, de modo a se perceber o quanto foram malfadadas as reformas econômicas no sentido de corrigir problemas para os quais deveriam ser a solução.

**Nos últimos dois decênios do século passado, a sociedade latino-americana foi sendo tomada por um forte sentimento de insegurança**

**RAÍZES DA INSEGURANÇA ECONÔMICA NA AMÉRICA LATINA**

Nos últimos dois decênios do século passado, a sociedade latino-americana foi sendo tomada por um forte sentimento de insegurança. Isso é o que mostra, por exemplo, Rodrik (2001), ao comentar os resultados de uma pesquisa, de caráter transnacional, realizada pelo *Mirror on the Americas Poll Wall Street Journal Interactive Edition*, em 1999, com o objetivo de aferir as expectativas de mudança em seus níveis de vida.

Nessa pesquisa foi possível constatar que 61,2% das pessoas entrevistadas pensavam que seus pais tinham vivido melhor que eles. Além dessa informação bastante valiosa, a pesquisa captou outras duas informações que, assim como a primeira, eram muito preocupantes, pois expressavam certo pessimismo em relação ao futuro.

Uma delas dizia respeito ao fato de que menos da metade das pessoas entrevistadas (46,1%) acreditava na possibilidade de que seus filhos pudessem ter uma vida melhor do que a que eles tiveram. A outra se referia à forte demanda de seguro social esboçada por todos os grupos sociais, tendo em vista que quase ¾ dos entrevistados expressaram o desejo de que se gastasse mais com pensões.

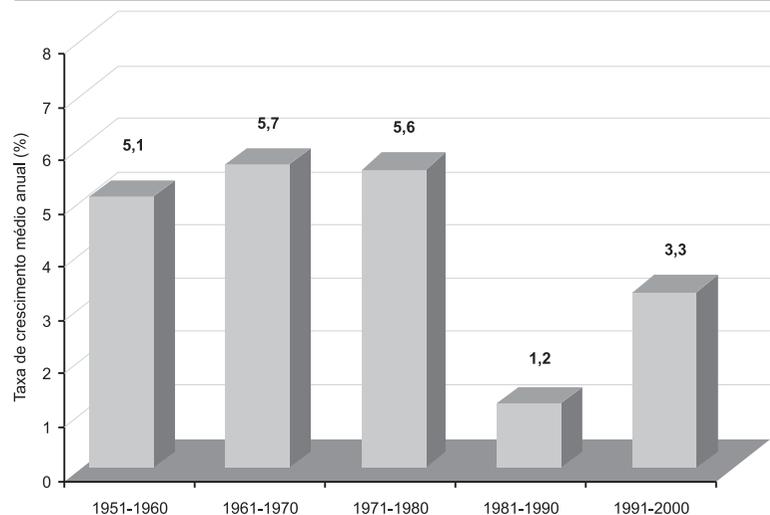
Diante dessas informações, resta o questionamento sobre quais os elementos responsáveis pela configuração de um ambiente de tamanha desesperança. Tomando como referência a linha de raciocínio desenvolvida por Rodrik (2001),

pode se dizer que existem três fatores que contribuem para explicar de forma decisiva o crescimento da insegurança econômica na América Latina. O primeiro deles, segundo sua visão, se associa ao trauma dos anos de 1980, decorrente da crise da dívida externa.

Tal crise, como todos sabem, acabou provocando uma recessão profunda e prolongada nos países da região, em função do que se produziram fortes baixas em matéria de rendimento e emprego. Conforme destaca Altenburg, Qualmann e Weller (2001), o baixo crescimento econômico da década de 1980, quando comparado aos níveis médios de crescimento registrados nas décadas anteriores e na década de 1990 (Gráfico 1), obstaculizou a criação de postos de trabalho no setor formal da economia.

Em razão do rápido crescimento da oferta de força de trabalho, o setor informal passou a funcionar como espécie de válvula de escape, absorvendo tanto a força de trabalho dispensada em virtude da crise, quanto aquela que pela primeira vez exercia algum tipo de pressão sobre o mercado de trabalho. Como seria de se esperar, em função dessa expansão da ocupação no setor informal, a produtividade média do trabalho se reduziu e as remunerações reais diminuíram, muitas vezes em combinação com taxas inflacionárias elevadas.

**Gráfico 1**  
Evolução do crescimento econômico, em médias anuais do PIB, América Latina e Caribe, 1951-2000



Fonte: CEPAL, 2002, p. 32

A percepção desse quadro por parte dos estudiosos das questões relativas ao mercado de trabalho, ressalta Weller (2000; 2004), fez surgir o consenso de que, embora as taxas de desemprego, medidas no intervalo de tempo acima mencionado, se situassem em níveis médios relativamente reduzidos, graves problemas laborais persistiram na América Latina. Certamente, o mais importante deles era o subemprego (visível e invisível) que caracterizava grandes grupos de trabalhadores da agricultura campestre e do setor informal urbano.

Em face desse cenário, fica evidente que os países da América Latina não conseguiram difundir amplamente, em seus respectivos mercados de trabalho nacionais, o emprego formal. Segundo informam Dedecca e Baltar (1997), as causas desse fenômeno se encontram em três frentes. A primeira se relaciona ao fato de que o processo de modernização, levado a cabo nas economias da região, não resultou na ampliação do grau de assalariamento. A segunda está relacionada com o fato de que o processo de transformação econômica pelo qual passaram os países integrantes não suscitou alterações de grande monta no plano da organização social. A terceira, por sua vez, encontra-se na combinação de fatores de ordem econômica e política, os quais não perpetraram uma organização do Estado e da sociedade capaz de equacionar as grandes chagas que marcam esses países: as questões agrária, regional, urbana e das políticas sociais.

A definição desse quadro conduz à conclusão de que o problema da exclusão econômica e social na América Latina — nos dias que correm ainda mais agravado em função, sobretudo, da influência da globalização da economia mundial — tem sua origem na não-definição de uma estratégia de homogeneização social que permita o surgimento de um mercado de trabalho menos fragmentado. Em virtude desse estado de coisas é que os países latino-americanos não conseguiram desencadear um esquema de amplificação das relações assalariadas, sujeitas à proteção social, a chamada *standard employment relationship*, como foi o caso, por

exemplo, dos países de capitalismo avançado (DEDECCA; BALTAR, 1997).

Mesmo sendo esse o contexto da sociedade latino-americana, a saída para a crise da dívida dos anos de 1980 foi a implementação de uma série de reformas que, em realidade, se prestaram a debilitar suas já frágeis instituições de seguro social. Em função disso, o emprego se tornou, em geral, menos estável e as redes de segurança proporcionadas pelo setor público se debilitaram. Isso por que, as linhas-

### **O problema da exclusão econômica e social na América Latina tem sua origem na não-definição de uma estratégia de homogeneização social que permita o surgimento de um mercado de trabalho menos fragmentado**

mestras de tais reformas possuíam um conteúdo que privilegiava as iniciativas do mercado — realçando seu raio de ação — em detrimento da intervenção do governo na esfera econômica (RODRIK, 2001).

O segundo fator, que na avaliação de Rodrik (2001) provoca a elevação da insegurança econômica na América Latina, é precisamente o fato de que, quando chegaram os anos de 1990, a região se depauperou com um mundo de grande volatilidade macroeconômica, impulsionada, em parte, por fluxos de capitais erráticos ou, ao menos, ampliada por eles. Não há como negar que, à medida que se incorporaram ao mercado internacional de capitais, os países perderam a capacidade e/ou “abriram mão” de formular políticas macroeconômicas de forma independente, tornando-se, não raras vezes, reféns dos caprichos dos investidores internacionais de curto prazo. Com efeito, instrumentos como a política fiscal e o tipo de câmbio foram sobrepujados pela necessidade de se administrar fluxos de capital e já não puderam ser destinados a promover a estabilidade interna. Nesse esquema, a política macroeconômica se divorciou cada vez mais da economia real, fato esse que exacerbou a volatilidade dos resultados econômicos<sup>2</sup>.

Por fim, o terceiro fator responsável pelo incremento da insegurança econômica diz respeito,

<sup>2</sup> Esse cenário é validado pela própria CEPAL (2002), ao avaliar a sustentabilidade do desenvolvimento na América Latina e no Caribe, na medida que reconhece, categoricamente, que na década de 1990 o crescimento econômico foi volátil e esteve vinculado aos ciclos dos fluxos internacionais de capitais. Prova disso é que o período de crescimento econômico — primeira metade dos anos de 1990 — coincide exatamente com o período em que as transferências líquidas de recursos para a região foram maiores. Esse movimento de capitais, se de um lado teve esse efeito positivo, por outro permitiu a acumulação de grandes desequilíbrios macroeconômicos que se refletiram, em seguida, na vulnerabilidade dos países da região ao “contágio” das crises financeiras externas.

justamente, conforme sugere Rodrik (2001), ao fato de que, até agora, as instituições sociais e políticas na América Latina não se sensibilizaram, adequadamente, ao clamor por maior segurança econômica. Na opinião desse autor, ao invés de assumirem, de forma consistente, as novas responsabilidades que exigem a administração do risco em sociedades orientadas ao mercado, os Estados procuraram se eximir.

Ainda no entendimento desse autor, a razão desse comportamento decorre da existência de um emaranhado de situações. Uma primeira, por certo, refere-se ao fato de os sistemas políticos em seu conjunto não estarem criando mecanismos viáveis de participação. Para comprovar essa realidade, basta observar a falta de representatividade dos parlamentos nacionais, bem como de seus processos de fragmentação, e a debilidade dos partidos políticos. Uma segunda diz respeito à falta de capacidade dos sindicatos, evidenciada em tempo recente, de pensar e operacionalizar uma estratégia adequada e global dirigida a encarar, a um só tempo, o problema da insegurança no emprego e o da perda de sindicalizados.

Por último, uma terceira é, indiscutivelmente, a monopolização dos debates em torno de uma visão estreita de política de desenvolvimento, bem à feição do receituário proposto pelo Consenso de Washington e notoriamente restringida pelos “requisitos” da integração econômica mundial, contexto esse que tem impedido o surgimento de uma visão alternativa (ou ao menos complementar) de reforma econômica impulsionada pelos interesses locais e pelas aspirações nacionais.

### **Panorama econômico latino-americano no período pré-reformas**

Para compreender melhor o sentido das reformas estruturais em curso na América Latina, pelo menos em alguns países desde 1985, é preciso ter em mente o panorama econômico latino-americano que caracterizou suas economias no período de tempo que

vai dos anos de 1940 até final da década de 1970, início dos anos de 1980. Seus traços mais marcantes durante esse período foram, sem sombra de dúvida, o forte protecionismo e a presença do Estado nas diversas atividades e setores econômicos (BANDEIRA; GARCIA, 2002).

### **Quando se analisa todo o conjunto de reformas que foram levadas a cabo na América Latina, verifica-se que seu propósito geral era a eliminação de todo e qualquer obstáculo que impedisse o livre jogo das forças de mercado sobre a distribuição de recursos**

A partir da segunda metade da década de 1980<sup>3</sup>, essa estrutura começou a ceder espaço para uma nova estratégia que, entre outros aspectos, dava prioridade à liberalização dos mercados, orientava-se para fora (para estimular o comércio e as ex-

portações) e propugnava menor intervenção do Estado. Segundo a interpretação de Morley (2000), quando se analisa todo o conjunto de reformas que foram levadas a cabo na América Latina, verifica-se que seu propósito geral era a eliminação de todo e qualquer obstáculo que impedisse o livre jogo das forças de mercado sobre a distribuição de recursos.

Vale notar, a esse respeito, que os defensores da implementação de tais reformas nos países latino-americanos procuravam, com seus argumentos, vender a idéia de que esse era o único caminho, confiável e seguro, pelo qual seria possível chegar a uma situação de maior eficiência do ponto de vista do sistema produtivo, elevação dos rendimentos e crescimento econômico.

Entre os defensores das reformas, estabeleceu-se um consenso em torno da idéia de implementá-las, custasse o que custasse. Essa tomada de posição era justificada pela crença de que a “antiga estratégia” de desenvolvimento era incapaz de garantir o crescimento econômico, principalmente devido aos desequilíbrios, distorções e ineficiências geradas pelas políticas adotadas a partir das décadas de 1940 e 1950. Naquele momento, como é exaustivamente retratado na literatura, o Estado assumiu, de forma gradual, um papel cada vez mais crucial nos processos de industrialização das economias latino-americanas, os quais se alicerçavam no modelo de substituição das importações.

<sup>3</sup> Para ser mais preciso, esse processo de reformas teve início na década de 1970 — em um número reduzido de países — com o objetivo de controlar as perturbações provocadas pelo primeiro choque do petróleo, em 1973.

É importante assinalar que essa atuação destacada do Estado implicou em repercussões econômicas consideráveis, na medida em que o funcionamento dos distintos mercados e a interação entre eles estiveram condicionadas por toda a estrutura criada no período que antecedeu a década de 1980. Nesse particular, também não se pode perder de vista o fato de que, se por um lado a ação do Estado favoreceu, de forma indiscutível, a industrialização de muitos países, de outro acabou resultando na geração de profundas distorções no sistema de preços relativos, o que trouxe como corolário ineficiência na distribuição dos recursos, reduzida produtividade e perda de bem-estar (BANDEIRA; GARCIA, 2002).

Em face desse cenário, de distorções e deficiências econômicas e sociais, somado às restrições externas agravadas pelos intensos movimentos no mercado internacional de produtos e pelas dificuldades financeiras<sup>4</sup>, consolidou-se a necessidade de promover reformas substanciais. Todas elas, como muito bem salienta Baumann (2001), tiveram seu desenho elaborado com base em uma leitura ortodoxa dos resultados que foram, a essa altura, obtidos com as experiências exitosas das economias emergentes do sudeste asiático.

### Natureza das reformas propostas

No entendimento dos que patrocinavam a implementação das reformas, não havia outra saída para os países latino-americanos senão adotá-las, ou seja, era uma tarefa a ser cumprida imediatamente, pois, quanto mais fossem postergadas e/ou adiadas maiores seriam os custos envolvidos, ou, dito de outra forma, mais doloroso seria o ajuste.

Em linhas gerais, pode se dizer, com base na interpretação sugerida por Baumann (2001), que houve para os países da América Latina uma “recomenda-

<sup>4</sup> Tal como informa Frenkel (2003), nos anos de 1981 e 1982 se interrompeu de forma abrupta o primeiro período de auge dos fluxos de capitais para as economias em desenvolvimento, o qual fora iniciado no princípio da década de 1970, dando lugar ao processo moderno de globalização financeira. Nesse período, o financiamento externo foi racionado e as negociações com os credores e os organismos internacionais multilaterais impuseram, geralmente, transferências líquidas ao exterior bastante vultosas.

ção” de reformas políticas orientadas ao mercado, sobre a base de quatro argumentos principais: a) a liberalização econômica teria o efeito de reduzir as ineficiências geradas pela má distribuição e desperdícios dos recursos; b) a liberalização econômica estimularia o processo de aprendizagem; c) as economias orientadas e/ou voltadas ao exterior conseguiriam enfrentar melhor os *shocks* externos adversos; d) os sistemas econômicos baseados no mercado se mostrariam menos inclinados a atividades com fins rentistas, geradoras de desperdício<sup>5</sup>.

Em verdade, as reformas implementadas na América Latina, a partir dos anos de 1980, se destinaram, evidentemente — tendo em vista seu conteúdo — a realçar o raio de ação do mercado e a frear o do governo. Vale notar que todas estiveram e/ou estão em perfeita conformidade com os elementos-chave — a privatização, a desregulamentação, a liberalização comercial e liberalização financeira — que deram substância ao chamado Consenso de Washington<sup>6</sup>.

A aposta no sucesso dessas políticas era tão grande que em nenhum momento se especulou a possibilidade de resultarem em ampliação da insegurança econômica, como foi o caso. Prova maior disso é que, como relata Rodrik (2001), na agenda do Consenso de Washington, não se observava nenhum tipo de receita e/ou medida que tivesse o objetivo de combater tal insegurança.

Na verdade, as questões discutidas pelos participantes da reunião, da qual saiu o referido Consenso, passavam ao largo da questão da insegurança. Tratou-se de política fiscal, de políticas de estabilização,

<sup>5</sup> Um aspecto interessante desses argumentos era que, na hipótese de se levar à frente as referidas reformas pró-mercado, todos sinalizavam para a construção de uma situação mais favorável em todos os planos (social, econômico e político) para os países da América Latina.

<sup>6</sup> Esse consenso foi retirado de uma reunião convocada pelo Instituto de Economia Internacional realizada em Washington nos EUA, em 1989, da qual participaram funcionários do governo norte-americano, bem como representantes do FMI, BIRD, BID e economistas acadêmicos latino-americanos. O intuito maior desse encontro foi avaliar as reformas de cunho neoliberal já em andamento — como já se antecipou desde 1985 —, na América Latina, ao tempo em que se propunha a criar a oportunidade de coordenação das ações por parte de entidades com papel importante nesse processo. Seguindo a interpretação sugerida por Tavares (1993), tal consenso nada mais era que um conjunto abrangente de regras de condicionalidades aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também, conforme argumenta essa mesma autora, de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais liberalizantes.

de liberalização comercial e financeira, de investimentos estrangeiros diretos, de privatizações e desregulação das atividades econômicas e de defesa da propriedade intelectual, menos de insegurança.

Essa foi uma situação absolutamente surpreendente, pois, como assevera o próprio Rodrik (2001), muitas reformas encaminhadas na América Latina em prol do mercado tinham o efeito previsível de aumentar o risco para os trabalhadores e os domicílios. Várias são as evidências que corroboram esse ponto de vista. Como não aumentar a insegurança econômica em face de processos como os de liberalização comercial, privatização e desregulação, posto que implicavam em uma reestruturação da economia, o que, por conseguinte, conduziria, pelo menos no curto prazo, a um maior risco de perda de ocupação para os trabalhadores?

Diante do exposto, não há como deixar de concluir que a insegurança econômica gerada em função da crise da dívida se viu ampliada, posteriormente, precisamente pelos mecanismos (as reformas) que deveriam, pelo menos em tese, proporcionar seu estancamento. Não é por outra razão que mais recentemente surgiu a proposta de reformulação do próprio Consenso de Washington. Nessa espécie de Pós-Consenso de Washington ressaltou-se, sobretudo, a importância de os “países emergentes” terem um sólido sistema financeiro, cuja criação e manutenção exigem que o Estado participe ativamente, fato que se constituiu, para dizer o mínimo, numa guinada de 180° em relação às idéias retiradas do primeiro consenso (STIGLITZ, 1999 apud FILGUEIRAS, 2000).

### **“Nova lógica” do sistema capitalista no período de reformas na América Latina**

Até esse momento, procurou-se apontar os elementos que deram origem a esse ambiente de insegurança econômica que tomou conta da sociedade latino-americana nos últimos 25 anos. Nesse processo, conseguiu-se identificar que a introdução de um conjunto de reformas econômicas foi um dos fatos que mais contribuíram para tal situação.

### **Muitas reformas encaminhadas na América Latina em prol do mercado tinham o efeito previsível de aumentar o risco para os trabalhadores e os domicílios**

No entanto, pelo que se disse até aqui, não foi possível perceber quais eram os elementos que determinaram a lógica atual de funcionamento do sistema capitalista e, por conseguinte, impuseram a necessidade de se promover um conjunto de reformas econômicas, que, primeiramente,

se fizeram presentes nos países ditos de capitalismo avançado e, posteriormente, se manifestaram também naqueles pertencentes à periferia do sistema. Assim sendo, torna-se absolutamente necessária a

realização de um esforço analítico para identificar quais elementos estão por trás das referidas reformas, motivando-as e colocando-as como processos “inexoráveis” em todas as partes do mundo.

Percorrer esse caminho revela-se uma tarefa indispensável, uma vez que esses elementos estão promovendo um complexo e intrincado processo de transformações econômicas, sociais e políticas, que simplesmente colocam em questão a organização das sociedades contemporâneas, dada a velocidade com que acontecem e a dimensão que assumem. Na verdade, o capitalismo em sua presente fase opera sob a égide e coordenação de três fenômenos distintos, porém intimamente articulados (a reestruturação produtiva, a globalização e o avanço das políticas neoliberais), os quais foram deflagrados a partir da crise que o sistema capitalista enfrentou no início dos anos de 1970 — também conhecida como a crise do regime de acumulação fordista — sendo, portanto, uma espécie de resposta e/ou tentativa do próprio sistema de superar mais uma de suas crises “existenciais”.

Depois de passar por longo período de crescimento econômico, a chamada “idade de ouro” — que durou do final da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 1960, momento em que houve uma ampliação das forças produtivas jamais vista antes — o capitalismo passou a ter que conviver com alguns elementos que evidenciaram o esgotamento dessa fase de expansão. De modo mais preciso, instalou-se um processo recessivo, que pôs fim ao intenso crescimento econômico anterior, que se materializou, entre outras coisas, na contração dos níveis de investimento, na redução do crescimento da produtividade, na retração do ritmo da atividade econômica e, por conseguinte, na diminuição do nível de emprego.

Para fazer frente a essas adversidades, foi adotado um conjunto de medidas que objetivavam retirar o capitalismo dessa situação de fragilidade. Naquele momento, tornava-se imperativo buscar alternativas que fossem capazes de redirecionar o sistema para o caminho do crescimento<sup>7</sup>.

Era preciso, portanto, superar o arranjo sócio-político-econômico fordista, colocando em seu lugar um novo regime de acumulação, denominado flexível, que foi levado à frente em função da ocorrência daquilo que, convencionalmente, ficou conhecido como processo de reestruturação produtiva, o qual se caracterizava por um conjunto de transformações estruturais no âmbito da produção e do trabalho. Em função de sua natureza, essas transformações permitiram a eliminação da referida crise, fazendo com que o sistema voltasse a crescer, só que desta vez a taxas bem mais modestas que as registradas nas décadas imediatamente anteriores à crise (COUTINHO, 1992).

Em linhas gerais, ainda conforme Coutinho (1992), as mudanças introduzidas por essa reestruturação produtiva consistiram basicamente no seguinte: realização de grandes investimentos nos chamados setores de ponta (informática, química fina, novos materiais, biotecnologia e telecomunicações), modernização dos setores dinâmicos (automobilístico, máquinas e equipamentos e petroquímica) e reconversão e realocação dos setores tradicionais (siderurgia e têxtil).

Além das mudanças, no âmbito do processo de trabalho, essa reestruturação provocou a implementação de novas tecnologias de base microeletrônica, introduziu novos padrões de gestão/organização do trabalho e trouxe uma nova configuração para a relação capital/trabalho.

Todas essas mudanças visaram a flexibilização dos processos produtivos, comerciais e financeiros. Destarte, no plano tecnológico, substituiu-se a automação com base eletromecânica pela automação com base microeletrônica, o que possibilitou mudanças no processo produtivo, seja quantitativas (volume produzido), seja qualitativas (diferenciação de produto). Tudo isso objetivando: redução de custos, aumen-

to de produtividade (o produtivismo), garantia de competitividade, flexibilização do trabalho, neutralização dos conflitos entre capital e trabalho, busca de negociação e parceria.

Exatamente em função disso é que esses fatos vêm, indubitavelmente, modificando os contornos das relações que se configuram no plano do mundo do trabalho, ou seja: as relações no interior do processo produtivo, mais precisamente no interior das empresas; a divisão do trabalho; o mercado de trabalho; o papel dos sindicatos; as negociações coletivas e a própria sociabilidade de um sistema baseado no trabalho (MATTOSO, 1994; DRUCK, 2002; ANTUNES, 2002).

Neste ponto, é preciso destacar que existe todo um embate teórico acerca da questão das mudanças e se elas foram ou não bem-vindas para o mundo do trabalho. Aqueles que fazem apologia ao novo modelo produtivo chegam, até mesmo, a afirmar que ele “[...] é uma forma superior de os seres humanos produzirem coisas [...] Proporciona um desafio e uma satisfação maior no trabalho para os empregados em todos os níveis, da fábrica ao escritório central.” (HUMPHREY, 1994, p. 151).

Quem segue essa linha de interpretação, costuma se justificar recorrendo a três argumentos básicos, a saber: 1) diante das formas de produção suscitadas pelo novo modelo de acumulação, o trabalho se torna mais diversificado e qualificado; 2) tais formas de produção conferem ao trabalhador a possibilidade de intervir, mesmo que de maneira limitada, na maneira pela qual o trabalho é projetado; 3) o novo modelo de organização da produção é fortemente dependente do consentimento e envolvimento dos trabalhadores<sup>8</sup>.

Há quem discorde dessa interpretação de maneira veemente. São aqueles que vislumbram o outro lado do modelo de acumulação em curso, ou seja, seu lado negativo e perverso. Para esse grupo, a ca-

<sup>7</sup> Nesse instante, as pretensões dos capitalistas iam muito além do que simplesmente querer recuperar o ciclo reprodutivo do capital. Como bem assinala Antunes (2002), as medidas postas em prática com vistas à superação da referida crise tinham também como meta a reposição do projeto de dominação societal orquestrado pelo capital, o qual fora abalado pela confrontação e conflitualidade do trabalho que questionaram alguns dos pilares da sociabilidade do capital e de seus mecanismos de controle social.

<sup>8</sup> Ao refletir sobre os impactos desencadeados pelo modelo de acumulação flexível no plano dos processos de trabalho, Coutinho (1992) conclui que se passou a exigir da força de trabalho níveis médios bem mais elevados de qualificação, ao tempo em que se passou a dar mais ênfase à capacidade dos trabalhadores de interagirem e lidarem proficientemente com equipamentos digitalizados, controles e, principalmente, computadores. Em face dessa realidade, passou-se a exigir deles maior capacitação em raciocínios abstratos, matemática, interpretação de instruções, programação, capacidade de interpretar informações visuais, códigos etc., e de reagir a estes com presteza. Não obstante, como bem lembra Antunes (1995, p. 52), “[...] paralelamente a essa tendência se acrescenta uma outra, dada pela desqualificação de inúmeros setores atingidos por uma gama diversa de transformações que levaram à desespecialização do operário industrial oriundo do fordismo”. Em sua avaliação, tal desespecialização é decorrente da criação da figura do trabalhador multifuncional, ação que significou um ataque ao saber profissional dos operários qualificados, com vistas a diminuir seu poder sobre a produção, bem como a aumentar a intensidade do trabalho a ser desenvolvido.

racterística mais peculiar de tal modelo é a exclusão. E isso ocorre devido a alguns fatores. Um deles, é que a força de trabalho passa a ser estratificada, como numa pirâmide. No topo ficam os empregados das grandes empresas; mais abaixo, situam-se os trabalhadores precários e parciais, no setor informal; logo em seguida, na base, encontram-se os desempregados, dos quais muitos nunca arrumam trabalho, pois caíram no desemprego estrutural.

A outra forma que o capitalismo encontrou para suplantar a chamada crise do fordismo foi aprofundar a internacionalização das relações capitalistas de produção e distribuição, fenômeno popularmente conhecido como globalização (COUTINHO, 1992). Vale notar que tal fenômeno é impulsionado pelo processo de reestruturação produtiva, o qual, conforme visto anteriormente, teve início nos anos de 1970 nos países capitalistas centrais.

Como destacado por Filgueiras (1997, p. 18):

[...] a globalização da produção e dos mercados de produtos, bem como a formação de um mercado financeiro mundial, têm levado a interpenetração patrimonial das multinacionais, implicando, num certo sentido, na desterritorialização da grande burguesia dos países mais poderosos. Além disso, também têm determinado a constituição de modelos e práticas culturais mundiais (supranacionais), usufruídos por minorias que possuem rendas mais elevadas, inclusive aquelas situadas na periferia, e construídos a partir das várias formas de comunicação e informação, desenvolvidas recentemente. Nessa medida, o mundo vem se tornando cada vez mais semelhante, tanto no uso de altas tecnologias e nos padrões de consumo sofisticados, quanto nas desigualdades econômicas e na exclusão social.

É bom que se esclareça que os efeitos desse fenômeno chamado de globalização começaram a se fazer presentes nos países da América Latina — muito embora ainda de forma tímida — já na década de 1980. Quando da chegada da década seguinte passaram a ser muito mais percebidos, tendo em vista que muitas economias regionais, como já ante-

cipado, no afã de alcançarem de forma definitiva a rota do crescimento e do desenvolvimento econômico, adotaram políticas que visavam a intensificação das trocas comerciais e a abertura de seus mercados financeiros.

**A partir dos anos de 1990,  
com a ascensão de Fernando  
Collor à Presidência da República,  
houve uma redefinição da forma  
de inserção do Brasil na  
economia internacional**

Esse foi o caso da economia brasileira. A partir dos anos de 1990, com a ascensão de Fernando Collor à Presidência da República, houve uma redefinição da forma de inserção do Brasil na economia internacional. Argumentava-se naquela altura, que era chegada a hora do país

reencontrar o caminho do crescimento, depois da chamada década perdida<sup>9</sup>. No plano das aparências tudo parecia perfeito. Bastava apenas que algumas medidas fossem implementadas. Enfim, era chegado um novo tempo, a hora do avanço e da modernidade. Todavia o panorama que se sucedeu, passados cerca de quatro anos, guardava pouca correlação com o que fora prometido.

Essa falta de êxito, nesse primeiro momento — vaticinavam os maiores interessados no processo da globalização —, decorreu, basicamente, do fato de que as políticas de liberalização comercial e financeira não tinham sido usadas com a intensidade suficiente. Era preciso, portanto, avançar-se mais na implementação das referidas reformas, adotando medidas mais contundentes, de modo a abrir definitivamente a economia brasileira para o mundo. E assim foi feito, já a partir de 1994, quando Fernando Henrique Cardoso tomou posse na Presidência da República.

Desde então tem se insistido, a todo custo, em fazer valer as prerrogativas das políticas de natureza liberalizante, “recomendadas” pelos organismos internacionais, principalmente pelo FMI, um dos grandes interessados na globalização, posto que é o fiel escudeiro da bancada financeira internacional. Esse arsenal de políticas intensamente utilizado pelo Brasil e outros países da América Latina tem, inequivocamente, lhes trazido custos sociais elevadíssimos.

<sup>9</sup> Essa adjetivação só é pertinente quando se pensa em uma ótica estritamente econômica, ou seja, de crescimento econômico, sendo completamente inadequada quando se pensa a partir de outros primas, a exemplo do político e do social. Nesses dois últimos aspectos, a década de 1980 foi, indiscutivelmente, uma fase em que houve notáveis ganhos.

Nesse ponto, cabe chamar atenção para o fato de que, na América Latina, os países que se mostraram mais submissos às diretrizes impostas pelo *staff* do FMI são os que mais enfrentaram essa triste realidade, sendo a Argentina o exemplo mais contundente<sup>10</sup>. Daí não se poder negar, como já destacado anteriormente, que o mundo está se tornando, a um só tempo, mais verossímil e assimétrico em face da ocorrência da globalização.

O impressionante é que, ao contrário do que pregam os condutores da política econômica de boa parte dos países latino-americanos, as políticas implementadas na área econômica só os conduzem para o caminho da subserviência em relação ao capital financeiro internacional, aumentando, por conseguinte, seu grau de vulnerabilidade. Por mais que tais condutores se esforcem, encobrir a situação desses países é por demais delicado. Extrapolando as considerações de Veríssimo (2002) para o caso brasileiro, a situação de “normalidade” dos países da América Latina tem sido o enfrentamento de crises financeiras, estagnação econômica, desemprego e um clima social explosivo<sup>11</sup>.

Por fim, a última resposta dada pelo sistema capitalista para reverter a crise do fordismo foi a promoção do avanço e da implementação das políticas neoliberais<sup>12</sup> pelo mundo, cujo conteúdo, no plano ideológico, fomentou o desmantelamento do movimento social, da solidariedade e da ação coletiva. E por essa razão, informam Druck, Filgueiras e Neves (2000), enfraquece a identidade de classe dos traba-

lhadores, reforçando o individualismo e a divisão ou concorrência entre os mesmos.

Ainda segundo esses autores, a conformação de tal situação só se torna possível porque existe uma base real derivada de uma das facetas da reestruturação produtiva — a modificação da organização ou gestão do trabalho —, que provoca uma situação de desemprego, de precarização das relações de trabalho e de exclusão, pela qual os trabalhadores são “entregues” à selvageria do mercado de trabalho, enquanto esse se torna cada vez mais desregulamentado e “livre”.

Pontuados todos esses aspectos, é importante considerar ainda que a ocorrência desses três fenômenos, a que se fez alusão anteriormente, implicou, a um só tempo, o desmantelamento e substituição dos parâmetros de ordem que prevaleciam no fordismo, fato que pode ser percebido pelo menos de duas maneiras: 1) na desregulamentação universal, na desatada liberdade concedida ao capital e às finanças — à custa de todas as outras liberdades — e no despedaçamento das redes de segurança socialmente tecidas e societariamente sustentadas (marca maior do fordismo); 2) no fato de que, diferentemente do fordismo — onde ampla parcela dos trabalhadores gozava da garantia do emprego —, nos tempos em que imperam os ditames da acumulação flexível “[...] nenhum emprego é garantido, nenhuma posição é inteiramente segura, nenhuma perícia é de utilidade duradoura... carreiras muito sedutoras se revelam vias suicidas”. (BAUMAN, 1998, p. 34-35).

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Druck, Filgueiras e Neves (2000) pontuam que, no atual estágio do capitalismo, a lógica que prevalece sobre tudo e todos é a financeira. Segundo o ponto de vista que defendem, isso se dá na medida em que ela

[...] ultrapassa o terreno estritamente econômico do mercado e impregna todos os âmbitos da vida social, dando conteúdo a um novo modo de vida. Trata-se de uma rapidez inédita do tempo social, que parece não ultrapassar o presente contínuo, um tempo sustentado na volatilidade,

**Ao contrário do que pregam os condutores da política econômica de boa parte dos países latino-americanos, as políticas implementadas na área econômica só os conduzem para o caminho da subserviência em relação ao capital financeiro internacional, aumentando, por conseguinte, seu grau de vulnerabilidade**

<sup>10</sup> Antecipando algumas informações, no começo da década de 2000, a Argentina foi afetada por severa crise econômica e financeira, a qual trouxe consequências sociais de grande magnitude. Isso pode ser atestado quando se recorre às estatísticas recentes — disponibilizadas pela CEPAL, no documento intitulado Panorama Social da América Latina 2004 — que revelam a dimensão da pobreza nesse país. Com efeito, (dados apenas para a Grande Buenos Aires) a pobreza caiu de 21,2% em 1990 para 19,7% em 1999, para logo duplicar, chegando em 2002 a atingir cerca de 41,5% da população. A percepção dessa situação, por parte do povo, deu lugar a manifestações populares espontâneas, como os “panelaços”, que contestaram veementemente o quadro político-econômico-social vigente, o que chegou a colocar em xeque até mesmo instituições democráticas legitimamente constituídas.

<sup>11</sup> Sampaio Jr. (2000), referindo-se especificamente à situação do Brasil, afirma que esse país aderiu completamente aos estilos de vida praticados nos países de capitalismo avançado. Contudo, assevera que esse movimento de adesão “[...] exacerbou um dos mais perversos traços do subdesenvolvimento brasileiro: a extravagante discrepância entre o fausto que reina no mundo dos negócios e a precariedade das condições de vida da grande maioria da população”. (SAMPAIO JR., 2000, p. 7).

<sup>12</sup> Essas se difundiram pelo mundo a partir dos Governos Thatcher e Reagan, na Inglaterra e EUA, respectivamente. De forma geral, as propostas neoliberais podem ser sintetizadas na idéia da desregulação, ou seja, na intenção de substituir o Estado pela “livre concorrência” no que diz respeito ao funcionamento dos diversos mercados, em particular os mercados financeiro e o de trabalho.

efemeridade, descartabilidade sem limites de tudo o que se produz e, principalmente, dos que produzem — os homens que vivem do trabalho (DRUCK; FILGUEIRAS; NEVES, 2000, p. 144).

Para finalizar as considerações em relação aos fenômenos da reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo, é crucial indicar que, em função deles, o mundo tem passado por intensas transformações, as quais, ao invés de permitirem a instalação de uma situação em que todos saiam ganhando, implicam, em escala cada vez mais ampliada, o surgimento de assimetrias abissais entre as nações. Some-se a isso, os incalculáveis prejuízos materiais e imateriais que têm causado à vida das pessoas, entre os quais um dos mais importantes é, sem sombra de dúvida, a perda de emprego, situação que, como será visto na seqüência, vale inclusive para os trabalhadores dos países que estão no centro do sistema capitalista.

Por certo, conceber tal situação não é tarefa das mais fáceis, haja vista que, recorrentemente, são alardeadas, quase unicamente, as “vantagens” que esses fenômenos engendram. Todavia, por mais que se queira desmentir e/ou rejeitar os fatos, o certo é que — como já se disse — o mundo tem se tornado, a um só tempo, por mais paradoxal que isso possa parecer, mais semelhante e mais desigual.

Por mais que os defensores do *status quo* se empenhem em tentar mostrar que a distância entre países pobres e ricos tem se reduzido, que os primeiros têm tido acesso a novos padrões de consumo mais sofisticados, as estatísticas dos organismos internacionais mostram que ainda é muito grande o abismo que separa os países de capitalismo avançado daqueles da periferia.

A despeito disso, há de se observar também a tendência nos países ditos de primeiro mundo de alguns fenômenos típicos de países pertencentes à periferia do sistema capitalista. Castigo ou não, o fato é que nem mesmo os que mais se favorecem com a

ocorrência desses fenômenos conseguem se manter imunes a seus efeitos deletérios.

Isso é o que mostra, por exemplo, Caleiras (2006, p. 5), quando afirma: “[...] é inquestionável que as estruturas sociais nos países industrializados têm evoluído no sentido de um

modelo polarizado em que se acentuam as desigualdades entre os segmentos mais ricos e os segmentos mais pobres da população.” Segundo esse autor, a observação desse cenário tem dado margem a interpretações que sugerem tal processo de polarização social como uma das características mais marcantes do capitalismo contemporâneo. Assistiu-se,

concretamente, nesses países, à passagem e/ou transição de um modelo em que se buscava a estruturação de sociedades includentes para um outro, em que se constroem sociedades excludentes.

A configuração desse novo panorama é derivada de um conjunto de opções políticas de natureza restritiva que visam alcançar três objetivos principais: a liberalização do mercado, o controle da inflação e a eliminação do déficit público. Ao trilharem o caminho que conduz à operacionalização dessas opções, as economias de capitalismo avançado, sobretudo as localizadas na Europa, acabaram consolidando, na visão de Caleiras (2006, p. 7), “[...] a passagem de um sistema econômico até a pouco tempo caracterizado por uma forte regulação estatal para outro sistema de regulação comandado pelo mercado em constante turbulência e mutação”.

Esse quadro de exclusão que se observa nos países desenvolvidos ganha contornos de maior dramaticidade, quando se leva em conta o modesto crescimento que vem, já a algum tempo, sendo registrado nesses países. Quando se compara, por exemplo, as taxas de crescimento de algumas economias — apuradas nos últimos 40 anos — que exercem o papel de líderes e protagonistas no contexto da economia mundial, vê-se que os números mais recentes contrastam com aqueles que foram medidos na década de 1960 — período no

**Por mais que os defensores do *status quo* se empenhem em tentar mostrar que a distância entre países pobres e ricos tem se reduzido, que os primeiros têm tido acesso a novos padrões de consumo mais sofisticados, as estatísticas dos organismos internacionais mostram que ainda é muito grande o abismo que separa os países de capitalismo avançado daqueles da periferia**

qual ainda se vivia os últimos suspiros daquela realidade que ficou consagrada na literatura como os anos dourados do capitalismo —, tendo em vista que se situam em patamares bem inferiores. Vale notar que essa tem sido a tônica do capitalismo em sua presente fase (AMITRANO, 2006).

Diante dessa contextualização, o que se vê, em boa medida, é que os países pertencentes ao centro do sistema são obrigados, totalmente a contragosto, a provar do próprio “veneno” que impõem às economias menos desenvolvidas. Com efeito, em função dessa situação de modesto crescimento econômico, bem como de outras questões, eles também vêm, ao longo dos últimos anos, padecendo, a seu modo, de certa instabilidade e insegurança, posto que não têm conseguido registrar taxas de crescimento do produto suficientes para afastar o fantasma do desemprego (AMITRANO, 2006).

De fato, encontrar alternativas de superação para a questão do desemprego tem sido, ao longo dos últimos anos, uma das tarefas mais árduas e complexas com a qual têm se deparado os países de capitalismo avançado. Isso por que, à exceção dos Estados Unidos<sup>13</sup>, todos os outros países que, indiscutivelmente, estão no comando das decisões tomadas no âmbito do sistema capitalista, visando seu destino em escala global —, possuem taxas de desemprego que estão em patamares muito superiores às que foram medidas antes da década de 1970<sup>14</sup>.

Tais informações causam grande perplexidade, uma vez que o desemprego se alastra, de maneira acachapante, justamente nos países que se constituíram padrão de referência do pleno emprego. Como

bem indica Caleiras (2006), os sistemas de emprego têm experimentado crises mais ou menos profundas — resultantes do capitalismo globalizado, dos processos de reestruturação industrial e do envelhecimento demográfico —, que se manifestam no

aumento do desemprego de longa duração e na generalização de precariedades e descontinuidades nas relações laborais.

Ao se percorrer todo esse trajeto, indicando as principais facetas da reestruturação produtiva, da glo-

balização e do avanço das políticas neoliberais, acabou-se por evidenciar a lógica de operação do sistema capitalista nas últimas três décadas e meia. Com efeito, é da confluência e articulação desses três fenômenos que surgiu a necessidade de se introduzir as reformas econômicas nos países latino-americanos no decorrer da década de 1980. A realização desse feito assumiu, naquele período e nos anos seguintes, um caráter inevitável, algo inexorável, do qual as economias não escaparam<sup>15</sup>.

Era chegado o momento de os países subdesenvolvidos darem as costas a essa condição inferior e caminharem, definitivamente, na direção de estágios cada vez mais avançados do ponto de vista do desenvolvimento de suas potencialidades, ingressando, por assim dizer, num contexto socioeconômico completamente diferente, semelhante ao que vigorava nos países ditos desenvolvidos. Não implementar tais reformas significava, em termos bem caricaturais, não comprar o “ticket” que dava direito a um assento no “trem” que conduziria os países pertencentes à periferia do sistema capitalista a uma nova realidade, elevando-os, portanto, à condição de desenvolvidos.

<sup>13</sup> Gautié (2006, p. 12-13) enumera um conjunto de razões que explicam o fato de a taxa de desemprego nos Estados Unidos ser menor do que a medida em boa parte dos países europeus. Ao fazer isso, sua preocupação central é procurar desconstruir a falsa idéia de que esse país não tem problemas com o mercado de trabalho. Segundo o argumento que levanta, são inúmeras as evidências de que o mercado de trabalho não é esse verdadeiro “El Dorado”, com taxas de desemprego que se aproximam do pleno emprego da força de trabalho. Para sustentar esse ponto de vista, o autor cita o fato de que o próprio o Ministério americano do trabalho definiu uma série de indicadores complementares à simples taxa de desemprego padrão, para levar em conta os desempregados desencorajados, as pessoas em tempo parcial não escolhido, como também a parte dos desempregados de longa duração, tendo em vista que essas duas situações ampliaram-se, sobremaneira, nos últimos tempos.

<sup>14</sup> Essa, por assim dizer, explosão do desemprego em alguns países da Europa, como bem lembra Amitrano (2006), não é motivada e/ou influenciada por questões de natureza demográfica.

<sup>15</sup> Como muito bem comentou Fiori (2006): “[...] costuma-se atribuir à primeira-ministra inglesa, Margareth Thatcher, uma frase dos anos 1980, que se transformou no símbolo do final do século XX, inseparável da ‘utopia da globalização’: ‘there is no alternative’. Trocando em miúdos: a globalização é um fenômeno econômico produzido pelas mudanças tecnológicas e pela expansão dos mercados. Uma transformação material irrecusável que imporia a todos os povos as mesmas políticas econômicas e reformas institucionais. Além disto, a globalização seria universal, inclusiva e convergente, e promoveria uma redução pacífica e positiva da soberania dos estados nacionais. Uma década depois, nos anos 1990, a frase da Sra. Thatcher transformou-se num verdadeiro mantra, repetido através do mundo, pelos políticos, intelectuais e governos que adotaram o programa comum das reformas e políticas neoliberais.”

### **Promessa do (im)possível: equacionar as distorções do mercado de trabalho latino-americano**

Depois do exposto, uma pergunta não pode deixar de ser feita: como é que as reformas poderiam equacionar as distorções no mercado de trabalho latino-americano? A formulação desse questionamento se tornou absolutamente essencial, tendo em vista que, como se pôde atestar acima, países que não tinham qualquer tipo de problema no mercado de trabalho passaram a ter em função, justamente, de terem enveredado pelo caminho das reformas econômicas. Em face desse contexto, o mais razoável seria imaginar que, ao invés de resolver os problemas do mercado de trabalho dos países latino-americanos, a implementação das referidas reformas acabaria por conduzir a uma situação de agravamento dos problemas enfrentados pelo conjunto da força de trabalho desses países.

Ou seja, era mais que previsível, nos países latino-americanos, a ocorrência de uma elevação dos níveis de desemprego e uma ampliação das formas de contratação da força de trabalho que se afastassem, cada vez mais, daquele típico e tradicional assalariamento com carteira de trabalho assinada — caso do Brasil —, dentre outras coisas prejudiciais à própria lógica de funcionamento do mercado de trabalho na América Latina. Enfim, não deveria causar estranheza, como foi o caso, que a adoção das reformas conduzisse a uma piora e/ou deterioração nas condições de operacionalização do mercado de trabalho na região.

Dito isso, cabe assinalar que, dentre os três objetivos (estabilidade macroeconômica, taxas elevadas de crescimento do produto e resolução dos problemas estruturais do mercado de trabalho) que se esperava alcançar com a implementação das reformas dos anos de 1980 e 1990 na América Latina, certamente o último era o mais ambicioso e, por isso mesmo, o mais difícil de ser conseguido.

Esse entendimento em relação à dificuldade de se suplantar as distorções no mercado de trabalho latino-americano encontra respaldo em, pelo menos, duas justificativas básicas. A primeira é que ao se falar, nos dias de hoje, na existência de distorções — especialmente do desemprego e do subemprego — nos mercados de trabalhos dos diferentes países latino-americanos, deve-se atentar para o fato de que

em absoluto se constituem em fenômenos recentes, vinculados, portanto, única e exclusivamente às dificuldades enfrentadas por esses países nas duas últimas décadas do século passado. Como já foi sugerido linhas atrás, essas distorções a muito tempo marcam presença na região e decorrem de uma conjunção de fatores.

Conforme relata Weller (2000; 2004), esses fatores seriam os seguintes: 1) a atitude antiexportadora esboçada pelos países latino-americanos até antes da década de 1980, a qual havia favorecido as atividades de substituição de importações e produção de bens e serviços não comercializáveis, em detrimento das exportações caracterizadas por um uso mais intensivo de mão-de-obra; 2) o barateamento do capital e encarecimento da força de trabalho, resultantes das distorções existentes nos mercados de capitais e de trabalho; 3) a estratégia de crescimento “para dentro” que privilegiou as atividades urbanas, ao tempo em que relegou a segundo plano as atividades agropecuárias, as quais poderiam fazer uso mais intensivo da mão-de-obra.

A segunda justificativa, por sua vez, é que as novas bases de operação do sistema capitalista não favorecem o estabelecimento de uma situação que melhore as condições de funcionamento do mundo do trabalho — como foi o caso, por exemplo, daquelas que prevaleceram no Pós Segunda Guerra Mundial até o final dos anos de 1960 e início da década de 1970. Ao invés disso, parecem conduzir os trabalhadores para uma situação de enfrentamento de condições bastante adversas, fato que dá a sensação — tal qual indicado por Bourdieu (1998) — de que a precariedade está por toda a parte.

Mesmo em face de tamanho desafio — que era resolver os problemas estruturais do mercado de trabalho latino-americano — os defensores da implementação das reformas econômicas não hesitaram em prometer coisas muito difíceis de serem cumpridas. Uma delas — baseada nas hipóteses da teoria neoclássica — é que as reformas permitiriam reduzir as distorções dos preços relativos, entre outros, do capital e do trabalho, e impulsionariam a incorporação dos países da América Latina aos mercados mundiais, segundo suas vantagens comparativas. Essa redução das distorções dos preços relativos, por outro lado, traria uma conseqüência extremamente importante — dada a característica escassez

relativa de capital e a abundância de mão-de-obra regional — que era favorecer os setores e tecnologias intensivas no uso de mão-de-obra, especialmente na produção para exportação (WELLER, 2000; 2004; ALTENBURG; QUALMANN; WELLER, 2001).

Não bastasse essa suposição de que a demanda de mão-de-obra iria se ampliar, os defensores das reformas iam mais longe e afirmavam que essa ampliação da demanda recairia, justamente, sobre o grupo de trabalhadores de menor qualificação, tendo em vista o nível educacional da força de trabalho latino-americana. Como se vê, na hipótese de que essas expectativas extremamente otimistas viessem a se confirmar, as reformas não apenas trariam efeitos positivos gerais sobre o mercado de trabalho, mas, ao favorecer de modo especial a situação laboral dos trabalhadores menos qualificados, traria também efeitos benéficos para a distribuição de renda e seria uma contribuição importantíssima na luta contra a pobreza. Ademais, supunha-se

ainda que, com as referidas reformas, a indústria manufatureira seria o setor que mais contribuiria para criar os novos postos de trabalho.

### Mercado de trabalho: porque as coisas não saíram conforme se havia suposto?

Na avaliação de Morley, Machado e Pettinato (1999) são simplesmente decepcionantes os resultados das reformas econômicas levadas a cabo pelos países da América Latina durante as décadas de 1980 e 1990, as quais, entre outras coisas, tinham a finalidade de eliminar as distorções verificadas nos diferentes mercados de trabalho da região<sup>16</sup>. A prova maior de que isso é verdade manifesta-se, por exemplo, na avaliação de que a situação dos mercados de trabalho é o principal problema dos países latino-americanos e que essa região se encontra em uma dinâmica de crescimento que não se faz acompa-

**Tabela 1**  
**Evolução de alguns indicadores socioeconômicos, América Latina e países selecionados, 1990-2003**

Países	1990-1999				2000-2003			
	Taxa média anual de variação (%)			Média simples do desemprego urbano (%) <sup>3</sup>	Taxa média anual de variação (%)			Média simples do desemprego urbano (%) <sup>3</sup>
	PIB per capita <sup>1</sup>	Remuneração média real <sup>2</sup>	Salário mínimo urbano		PIB per capita <sup>1</sup>	Remuneração média real <sup>2</sup>	Salário mín. urbano	
Argentina	2,7	0,9	0,8	11,9	-3,0	-3,7	-4,1	16,8
Bolívia	1,6	3,0	7,4	5,3	-0,1	2,6	4,7	8,6
Brasil	0,0	-1,0	-0,4	5,6	0,1	-4,3	3,9	9,3
Chile	4,1	3,5	5,9	7,6	2,1	1,5	3,8	9,0
Colômbia	0,8	2,2	-0,4	11,6	0,9	1,6	0,6	17,4
Costa Rica	2,6	2,2	1,1	5,4	0,9	1,6	-0,3	6,2
Cuba	-3,2	-	-	6,9	2,8	-	-	3,8
El Salvador	2,6	-	-0,6	7,8	0,1	-	-1,4	6,5
Equador	0,5	5,3	0,9	9,4	1,6	-	3,6	10,7
Guatemala	1,5	5,4	-9,8	4,0	0,1	1,1	5,2	3,3
Haiti	-2,8	-	-8,3	-	-1,4	-	-1,4	-
Honduras	-0,2	-	0,6	6,1	0,9	-	4,0	6,5
México	1,5	1,0	-4,7	3,6	0,6	3,9	0,3	2,7
Nicarágua <sup>4</sup>	0,3	8,0	-0,2	14,0	0,6	3,2	-3,6	10,5
Panamá	3,4	-	1,5	16,7	0,9	-	2,5	16,1
Paraguai	-0,8	0,3	-1,6	6,3	-1,3	-1,5	2,5	11,7
Peru	1,3	-0,8	1,4	8,5	1,3	1,1	3,2	9,2
República Dominicana	2,8	-	2,6	16,9	2,2	-	-1,3	15,5
Uruguai	2,4	0,5	-6,0	9,9	-4,7	-6,4	-6,5	15,7
Venezuela	0,2	-4,0	-3,0	10,3	-4,8	-6,1	-3,1	15,3

Fonte: CEPAL, 2004a, p. 54.

<sup>1</sup> A partir do valor do PIB *per capita* em dólares, a preços constantes de 1995. O número correspondente a 2003 é uma estimativa preliminar.

<sup>2</sup> Geralmente, a cobertura deste índice é muito parcial. Na maioria dos países se refere apenas aos trabalhadores formais do setor industrial. O número correspondente a 2003 é uma estimativa preliminar. O ano final para Bolívia e Guatemala corresponde a 2002.

<sup>3</sup> No Chile, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana e Venezuela se refere ao desemprego total nacional. Além disso, em substituição do período 1990-1999 se considerou o espaço de tempo entre 1991 e 1999 para Cuba.

<sup>4</sup> O ano inicial do período para a Nicarágua é 1992.

<sup>16</sup> Essa opinião é compartilhada também por Weller (2000). Segundo ele, pode-se concluir que a geração de emprego durante os anos 1990 foi decepcionante tanto na comparação histórica com as décadas que compreendem os anos 1950 e 1970 (reduzida geração relativa de emprego assalariado), quanto em relação às expectativas cifradas nas reformas sobre a intensidade de geração de emprego e sua composição setorial.

nhar, ou melhor, que não resulta em uma ampliação das oportunidades de emprego e nem na melhora de outros indicadores relativos ao funcionamento do mercado de trabalho.

A configuração dessa realidade é muito bem expressa pelas informações contidas na Tabela 1. Nela se pode ver muito claramente — ao se comparar as taxas médias de desemprego do período 2000-2003 com as registradas no período 1990-1999 — que em muitos países da América Latina (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Paraguai, Peru e Venezuela) houve uma piora dos níveis de desemprego. O desempenho negativo desses países acabou se refletindo no resultado da taxa de desemprego medida para o conjunto da região, a qual salta de 7,7%, durante a década de 1990, para 10,2% no período mais recente<sup>17</sup>.

De acordo com as informações que constam do Panorama Laboral 2004 da América Latina e do Caribe — documento produzido pela Organização Internacional do Trabalho e que traz, a exemplo do Panorama Social da América Latina de 2004, as informações mais recentes disponíveis sobre o mercado de trabalho dessa região — a evolução da composição setorial e da qualidade dos empregos mantém, na primeira metade dos anos de 2000, a mesma tendência que já havia sido constatada durante a década de 1990<sup>18</sup>. Isso significa dizer que, de forma geral, se verifica a ocorrência de três situações.

A primeira delas relaciona-se ao crescimento da informalização do trabalho. Há uma estimativa da própria CEPAL dando conta de que 6 pessoas trabalhavam no setor informal, de cada 10 novos ocupados, entre os anos de 1990 e 2003<sup>19</sup>. A segunda refere-se à permanência dos processos de privatização e de terciarização do emprego. As indicações de que se dispõe, também para o período de 1990 a 2003, no tocante a essa questão informam que cerca de 9, entre cada 10 novos ocupados, trabalham no setor privado e 9, de cada 10

novos ocupados, desenvolvem suas atividades no setor de serviços<sup>20</sup>. A terceira, por seu turno, diz respeito à diminuição da cobertura da seguridade social, o que pode ser comprovado com a informação de que aproximadamente 5 de cada 10 novos assalariados têm acesso aos serviços de seguridade social, bem como somente 2 de cada 10 novos assalariados no setor informal contavam com essa cobertura no ano de 2003.

Diante desse panorama, não restou outra alternativa à CEPAL senão admitir que o crescimento econômico observado na América Latina<sup>21</sup>, nos anos de 1990 e princípio da década de 2000, esteve acompanhado de mudanças significativas no mercado de trabalho, as quais nem de longe guardam qualquer tipo de correlação com a situação projetada e/ou esperada para esse mercado, na hipótese de que as referidas reformas econômicas, como foi o caso, fossem efetivamente implementadas.

Nesse ponto, cabe interrogar: que razões impediram que as expectativas super-positivas em relação às reformas se confirmassem? Para responder a esse questionamento, partilha-se aqui do mesmo ponto de vista de Altenburg, Qualmann e Weller (2001).

Segundo a interpretação desses estudiosos, tais expectativas não se cumpriram por que:

1. En contraste con un modelo simple de dos países, en virtud del cual se esperaba una expansión del empleo en aquellos países que tienen un relativo excedente de mano de obra, los países latinoamericanos se ubican en el extremo de una escala que ordena los países según su escasez relativa de los factores. En comparación con los países industrializados del norte, los países latinoamericanos muestran un excedente relativo de mano de obra, pero no así si se comparan con muchos países asiáticos. En el marco de la apertura económica en América Latina y la simultánea integración progresiva a la economía mundial de países asiáticos, en particular China, fueron precisamente los rubros tradicionales con uso intensivo de mano de obra, los que se vieron sometidos a una fuerte presión.

<sup>17</sup> É digno de nota que em seis países dessa região (Argentina, Colômbia, Panamá, Venezuela, República Dominicana e Uruguai) a taxa de desemprego supere o expressivo patamar de 15,0%.

<sup>18</sup> Weller (2000, p. 37) informa que no final dessa década, em 12 de 14 países com informação em nível nacional, as atividades terciárias absorviam mais de 50,0% do emprego; em três países, essa proporção chegava a superar o patamar de 60,0%.

<sup>19</sup> É importante assinalar que o maior incremento da informalidade é observado entre os homens. No entanto, é entre as mulheres que os níveis de informalidade são mais acentuados. Prova maior disso é que, na atualidade, uma de cada duas mulheres ocupadas trabalham no setor informal (OIT, 2004).

<sup>20</sup> Também no caso da terciarização, são os indivíduos do sexo masculino os que mais sofreram seu impacto. Não obstante, são as mulheres as mais afetadas. Isso por que, cerca de 85,0% do emprego feminino se concentra no setor de serviços (OIT, 2004).

<sup>21</sup> A taxa média anual de variação do PIB per capita na década de 1990 foi bastante reduzida (0,9%). Nos quatro primeiros anos da década seguinte, esse indicador assumiu um valor ainda mais pífio, da ordem de (-0,2%).

2. Los rubros que cobraron mayor importancia, fueron aquellos sectores industriales que procesan y exportan materias primas agrícolas y minerales, en su mayoría con tecnología de punta y empleo intensivo de capital, en lugar de los rubros con empleo intensivo de mano de obra. Si consideramos que los bienes de capital eran principalmente importados, la creciente demanda de insumos solo produjo efectos indirectos leves en el empleo.

3. Paralelamente a la apertura de las economías nacionales, en muchos rubros se produjo un cambio tecnológico-organizacional profundo. La competitividad depende cada vez más del capital, la tecnología y la mano de obra calificada. Por ello, la mera disponibilidad de mano de obra barata y poco calificada, por una parte, se torna menos relevante y, por otra, surgen mejores prácticas (first-best) que reducen las posibilidades de sustitución en favor de una mayor utilización del factor trabajo. Como consecuencia de ello, la creciente demanda de trabajo calificado conllevó, en primer lugar, un incremento de los salarios para esos trabajos y no un aumento general del empleo.

4. En los años noventa, los flujos de capital hacia las economías latinoamericanas provocaron apreciaciones del tipo de cambio. En consecuencia disminuyó la competitividad de las industrias exportadoras y los rubros que compiten con importaciones (productores de bienes transables). Por ejemplo entre 1990 y 1995, como resultado de las tendencias de apreciación de las monedas locales, las industrias de Argentina, Brasil y Perú perdieron competitividad, expresada en dólares, a pesar de que la productividad del trabajo aumento más rápido que los salarios reales... La baja del precio de las importaciones favoreció, además, la importación de bienes de capital y encareció el trabajo en términos relativos. (ALTENBURG; QUALMANN; WELLER, 2001, p. 15).

Além dessas ocorrências, é fundamental que sejam elencados alguns outros fatos que são igualmente importantes quando se tem a intenção de conhecer os motivos que levaram ao fracasso das expectativas em relação ao mercado de trabalho, em função da implementação das tais reformas econômicas. Um deles, por certo, é o crescimento da taxa média anual da População Economicamente Ativa (PEA) latino-

americana que, a despeito de nos anos de 1990 ter se situado num patamar inferior (2,6%) ao que foi medido em décadas anteriores, ainda se encontra num patamar bastante elevado, haja vista o ritmo de crescimento da economia regional nesse período, fato que tem imposto um desafio de grande envergadura no que diz respeito à criação de empregos, notadamente os de melhor qualidade (CEPAL, 2004b).

A percepção desse quadro levou Altenburg, Qualmann e Weller (2001) a ponderarem que as atuais taxas de crescimento econômico têm levado as empresas privadas formais a, aparentemente, não estar em condições de gerar emprego no nível suficiente para fazer frente ao incremento da população ativa, nem tampouco reduzir o enorme contingente de trabalhadores subcontratados e desempregados. Segundo a linha de raciocínio que esses autores desenvolvem, as causas dessa reduzida capacidade de absorção do mercado de trabalho formal se associa a múltiplos determinantes e apresenta diferenças específicas em cada país. Todavia os autores conseguem identificar duas dessas causas que parecem afetar, de forma generalizada, todos os países da região: 1) redução dos postos de trabalho no setor público; 2) rápida modernização das empresas.

No tocante a essa última causa, é preciso salientar que ela esteve presente, sobretudo, naqueles setores que durante o período de vigência do modelo de substituição de importações não sofreram os “inconvenientes” e/ou não foram “incomodados” pela presença da concorrência internacional — tendo em vista que se beneficiavam de um conjunto de medidas de natureza protecionista — e, com a liberalização promovida em alguns países, já a partir da década de 1980, foram compulsoriamente obrigados a patrocinar uma intensa “racionalização corretiva” com o objetivo de tentar se aproximar dos padrões de eficiência observados no cenário internacional<sup>22</sup>. Isto, entretanto, implicou, em setores como a indústria, aumento de produção e queda do emprego.

<sup>22</sup> É importante ter em mente que esse processo de “racionalização corretiva” — que nada mais é do que uma resposta dada pelo setor produtivo à nova situação de competitividade que se apresentava —, no caso das empresas industriais, não foi feito de forma homogênea. Altenburg, Qualmann e Weller (2001, p. 16) conseguiram identificar, precisamente, três modelos de reação: 1) um primeiro grupo de empresas reagiu timidamente ou simplesmente não reagiu às novas condições competitivas, especialmente por falta de acesso à informação, tecnologias ou crédito, situação que levou muitas delas a encerrar suas atividades durante a liberalização econômica; 2) um segundo grupo “reativo” ou “defensivo” procurou melhorar sua competitividade, reduzindo os custos por meio, principalmente, de medidas de redução da mão-de-obra e de caráter organizacional, sem, no entanto, realizar novas inversões (investimentos) em maquinaria e equipamentos; 3) outro grupo reagiu de “forma ativa”, realizando inovações de produtos e processos, investimentos em equipamentos, assim como capacitando e reorientando profissionalmente seu pessoal.

## BREVE SÍNTESE DO ATUAL PANORAMA SOCIAL LATINO-AMERICANO

É evidente que depois de crises e reformas econômicas malfadadas o panorama social da América Latina sofreu algumas seqüelas, especialmente no que toca à questão da não resolução de alguns problemas antigos, e aparentemente insuperáveis, como é o caso da pobreza e desigualdade de rendimentos. No que tange especificamente à situação dessa verdadeira ferida social chamada pobreza, os números mais recentes demonstram, de maneira eloqüente, que ela de modo algum foi superada; ao invés disso, segue representando um desafio de enorme magnitude para os países que integram a região.

Basta ver que, em 2002, cerca de 44,0% da população latino-americana, ou seja, 221,4 milhões de pessoas viviam em condições de pobreza. Desse total, um contingente de nada menos que 97,4 milhões enfrentavam condições de pobreza extrema, sendo, portanto, consideradas indigentes (Tabela 2).

É preciso que se faça menção ao fato de que, durante a década de 1990, a pobreza experimentou certo recuo do ponto de vista relativo ou percentual, tendo em vista que, ao se iniciar esse período, a pobreza fazia parte da vida de 48,3% dos cidadãos latino-americanos e em 1999 era a realidade de 43,8% desses mesmos cidadãos. Com base nesses números é que se pode afirmar com segurança que, do ponto de vista relativo ou percentual, o balanço da década de 1990 apresentou um saldo positivo no que diz respeito à redução da pobreza (CEPAL, 2004b).

Não obstante, esse movimento de redução da pobreza, em termos percentuais, se revelou insufici-

ente e/ou insatisfatório a ponto de compensar o crescimento da população, de tal modo que, ao se comparar os valores absolutos do número de pobres em 1990 com os de 2002, vê-se uma ampliação de nada menos que 21,2 milhões de pessoas.

A comparação das informações sobre o número de pessoas pobres referentes ao ano de 1980 com as do ano de 2002 permite a apuração de uma situação ainda mais dramática: no decorrer desse período, o número de pobres cresceu de forma vertiginosa, aumentando cerca de 85,5 milhões. No que diz respeito à evolução da pobreza em termos percentuais, também se constatou uma elevação nesse mesmo período, passando de 40,5% em 1980 para 44,0 em 2002, como já foi indicado. Esses resultados não deixam qualquer margem à dúvida de quão desastrosas foram, do ponto de vista social, as políticas econômicas implementadas nos países latino-americanos nos últimos anos.

No que toca à questão do cumprimento da meta estabelecida na Declaração do Milênio<sup>23</sup>, ao que tudo indica, ela não será alcançada. A própria CEPAL reconhece, em seus documentos oficiais, que a América Latina não tem logrado avançar, significativamente, na tarefa que leva à redução da pobreza extrema. Apesar de não manter uma postura pessimista — negando, completamente, a possibilidade de a referida meta ser alcançada — essa instituição não omite o quanto é difícil atingi-la. Isso fica muito claro em dos trechos do trabalho intitulado “Panorama Social de América Latina 2005”, onde se afirma, com todas as letras:

<sup>23</sup> Esse documento foi elaborado durante a Cúpula do Milênio, realizada no ano 2000, pelos 189 Estados membros das Nações Unidas. Nele, esses países se comprometeram a alcançar uma série de metas de desenvolvimento (CEPAL, 2003).

**Tabela 2**  
**População pobre e indigente, América Latina, 1980 – 2002<sup>1</sup>**

Ano	Milhões de pessoas					
	Pobres <sup>2</sup>			Indigentes <sup>3</sup>		
	Total <sup>4</sup>	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	135,9	62,9	73,0	62,4	22,5	39,9
1990	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
1997	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
1999	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
2000	207,1	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
2001	213,9	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
2002	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8

Fonte: CEPAL, 2004a, p.56.

<sup>1</sup> Estimativa correspondente a 18 países da região mais o Haiti.

<sup>2</sup> Pessoas com rendimentos inferiores à linha de pobreza. Inclusive as pessoas que se encontram em situação de indigência.

<sup>3</sup> Pessoas com rendimentos inferiores à linha de indigência.

<sup>4</sup> Quando o total não coincidir com as soma das parcelas é por uma questão de aproximação.

En términos del cumplimiento de la primera meta del Milenio, que consiste en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la incidencia de la pobreza extrema, las cifras previstas hasta el año 2005 corresponden a un porcentaje de avance del 51% en la región. Este progreso es alentador, pero no hay que olvidar que sigue siendo insuficiente en términos del tiempo transcurrido del plazo total para la consecución de la meta, que equivale al 60% (es decir, 15 años de un plazo de 25). (CEPAL, 2005, p.9).

A razão dessa postura encontra justificativa na ocorrência de dois fatores. O primeiro diz respeito ao limitado crescimento econômico, que se observa nos países que integram a região. De acordo com as projeções recentes, baseadas no crescimento econômico dos países latino-americanos, cerca de 40,6% da população se encontraria em situação de pobreza, enquanto 16,8% não apenas seriam considerados pobres, posto que estariam sujeitos a uma situação de pobreza extrema, sendo, portanto, considerados indigentes. Isso significa dizer que, do ponto de vista absoluto, a América Latina contava, em 2005, com um total de 213 milhões de pessoas classificadas como pobres e 88 milhões de pessoas na condição de indigentes (CEPAL, 2005).

O segundo, por sua vez, refere-se aos poucos avanços que vêm sendo observados, nos últimos anos, nos países latino-americanos em matéria de redução da desigualdade. Esse é, na visão da CEPAL:

[...] el principal obstáculo que se interpone al éxito de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe radica en que el mejor remedio para tratar la pobreza que aflige a la región — la reducción de la desigualdad — parece ser uno que le resulta muy difícil recetar. Una leve disminución de la desigualdad contribuiría mucho a reducir las privaciones extremas que se dan en la región. Sin embargo, al parecer son muy pocas las economías de la región que han sido capaces de lograrlo aun en pequeña medida. (CEPAL, 2003, p. 49).

Esse mesmo estudo da CEPAL dá conta de que *ceteris paribus* — para usar uma terminologia tão afeita aos economistas —, ou seja, mantidas constantes tanto a dinâmica de crescimento quanto de desigualdade, observada nos anos de 1990, no período que cobre o intervalo de tempo que vai de 2000 até 2015,

11 países da América Latina, de um total de 18 que foram investigados, não alcançarão a referida meta.

Vale assinalar que muitos desses países (Bolívia, Equador, Paraguai, Peru e Venezuela), ao invés de se aproximarem da meta, possuem um desempenho recente que se traduz em crescentes índices de pobreza. Já os outros (Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua), mesmo se esforçando não conseguem atingi-la, posto que neles a redução da desigualdade e o crescimento têm sido demasiadamente pouco dinâmicos para reduzir a pobreza à metade no prazo fixado de 15 anos.

O único cenário que permitiria compensar, no menor intervalo de tempo de que hoje se dispõe, esse quadro de evidente atraso sofrido pela América Latina para alcançar a meta de redução da pobreza, da Declaração do Milênio, seria aquele em que houvesse a conjunção de dois fatores extremamente salutares e eficazes, quando se tem o objetivo de diminuir os níveis de pobreza de uma dada sociedade, quais sejam: conseguir crescimento econômico e redistribuição de renda.

Em se tratando do primeiro, ele deveria se situar em tal magnitude, que fosse capaz de suplantiar os valores medidos durante o período em que não foram registrados avanços significativos, no que respeita à questão da redução da pobreza. De acordo com a perspectiva cepalina — formada a partir das simulações realizadas com as bases de dados das pesquisas domiciliares mais recentes aplicadas nos países latino-americanos — o nível de produto *per capita* condizente com a consecução da referida meta deveria aumentar, no período 2004 a 2015, a uma taxa de 2,9% ao ano e não apenas 2,6%, como estimado pela própria CEPAL. Tendo em vista que as taxas de crescimento necessárias para que a meta de redução da pobreza seja alcançada são de difícil obtenção, o segundo fator, no caso a redistribuição de renda, reveste-se de uma importância absolutamente fundamental, sobretudo nos países mais pobres.

Para não faltar com a verdade, é preciso reconhecer que há, na América Latina, ao menos um país, o Chile, que conseguiu obter resultados muito exitosos no que concerne à diminuição dos níveis de pobreza. Porém, a despeito disso, muita coisa ainda precisa mudar na economia chilena, de modo a torná-la mais justa e menos desigual.

Isso é o que sugere, por exemplo, a CEPAL, ao concluir que o Chile registra um dos índices de concentração de renda mais altos. A observância dessa realidade demonstra, no entendimento desse órgão, a necessidade de fortalecer o desenvolvimento social com políticas que permitam uma distribuição mais equânime do excedente econômico entre os diferentes atores que participam do processo de geração de riqueza, bem como atendam às necessidades das famílias menos favorecidas do ponto de vista do rendimento e melhorem as condições laborais e salariais dos estratos mais vulneráveis da força de trabalho (CEPAL, 2004a).

## REFERÊNCIAS

- ALTENBURG, Tilman, QUALMANN, Regine, WELLER, Jürgen. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuesta para un desarrollo incluyente. Series de la CEPAL: macroeconomía del desarrollo, Santiago, n. 2, p. 1-18, mar. 2001.
- ANTUNES, Ricardo. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). Revista Caderno CRH, Salvador, n.37, jul./dez. 2002.
- ANTUNES, R. Adeus ao Trabalho? São Paulo, Cortez, 1995.
- AMITRANO, Cláudio Roberto. Desemprego nos EUA e no G - 4: abordagens e evidências. In: IX Encontro Nacional de Economia Política. Universidade Federal de Uberlândia, jun. 2004. Disponível em: ? [http://www.ie.ufu.br/ix\\_enep\\_mesas/Mesa%2023%20-%20Mundo%20do%20Trabalho%20III/Desemprego%20nos%20EUA%20.pdf?](http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2023%20-%20Mundo%20do%20Trabalho%20III/Desemprego%20nos%20EUA%20.pdf?) Acesso em: 08 jan. 2006.
- BANDEIRA, Andrea C; GARCIA, Fernando. Reformas y crecimiento en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 77, p. 83-100, ago. 2002.
- BAUMANN, Renato. Brasil en los años noventa: una economía en transición. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 73, p. 149-172, abr. 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. Mal-Estar na Pós-modernidade. RJ: Jorge Zahar Editor, 1998.
- BOURDIEU, Pierre. A Precariedade está hoje por toda parte, in: Contrafogos, RJ, Ed. Jorge Zahar, 1998, p. 119-127.
- CALEIRAS, Jorge. Globalização, trabalho e desemprego: trajetórias de exclusão e estratégias de enfrentamento. In: VIII CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIENCIAS SOCIAIS. Coimbra, set. 2004. Disponível em: ? <http://www.ces.fe.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel11/JorgeCaleiras.pdf?> Acesso em: 08 jan. 2006.
- CEPAL. Panorama social de América Latina 2005. Santiago, nov. 2005.
- CEPAL. Panorama social de América Latina 2004. Santiago, nov. 2004a.
- CEPAL. Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999. Series CEPAL: libros de la CEPAL, Santiago, n. 77, may. 2004b, 300p.
- CEPAL. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Series CEPAL: libros de la CEPAL, Santiago, n. 70, feb. 2003, 76p.
- CEPAL. La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades. Series CEPAL: libros de la CEPAL, Santiago, n. 68, jul. 2002, 241p.
- COUTINHO, Luciano. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. Economia e Sociedade, Campinas, v.1, n.1, ago. 1992.
- DEDECCA, Cláudio, BALTAR, Paulo. Mercado de trabalho e informalidade nos anos 90. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 27, n. especial, p. 65-84, 1997.
- DRUCK, Maria da Graça. Flexibilização e Precarização: formas contemporâneas de dominação do trabalho. Revista Caderno CRH, Salvador, n. 37, p. 11-22, jul./dez. 2002.
- DRUCK, Maria da Graça; FILGUEIRAS, Luiz; NEVES, Laumar. Sindicatos e dirigentes sindicais na Bahia nos anos 90: diagnóstico e perspectivas. In: XXIV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Petrópolis. CADERNO DE RESUMOS. SÃO PAULO: ANPOCS, 2000.
- FILGUEIRAS, Luiz. História do Plano Real. São Paulo: Boitempo, 2000, 231p.
- FILGUEIRAS, Luiz. A desestruturação do mundo do trabalho e o "mal-estar" desse fim de século. Cadernos do CEAS, Salvador, n. 171, p. 9-29, set./out. 1997.
- FIORI, José Luís. Poder e mudança. Disponível em: ?[http://www.desempregozero.org.br/artigos/poder\\_e\\_mudanca.php?](http://www.desempregozero.org.br/artigos/poder_e_mudanca.php?) Acesso em: 06 fev. 2006.
- FRENKEL, Roberto. Globalización y crisis financieras en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 80, p. 41-54, ago. 2003.
- GAUTIÉ, Jérôme. Da invenção do desemprego à sua desconstrução. Mana, 4(2), p. 67-83, 1998. Disponível em : ?<http://www.scielo.br/pdf/mana/v4n2/2411.pdf?> Acesso em: 08 jan. 2006.
- HUMPHREY, John. O impacto da técnicas "japonesas" de administração na indústria brasileira. Novos Estudos Cebrap, n. 38, p. 148-167, mar. 1994.

- MATTOSO, J. O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados. In: OLIVEIRA, C. A.; MATTOSO, J.E.L.; S. NETO, J.F.; OLIVEIRA, M.A. (Orgs.). O Mundo do Trabalho: crise e mudança no final do século. São Paulo: Scritta. CESIT, 1994.
- MORLEY, Samuel A. The effects of growth and economic reform on income distribution in Latin America. CEPAL Review, Santiago, n. 71, p. 23-40, aug. 2000.
- MORLEY, Samuel A., MACHADO, Roberto, PETTINATO, Stefano. Economic Reforms Series, n. 12, January/1999, 36pp.
- OIT. Panorama laboral 2004. Lima, OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2004. 118 p.
- RODRIK, Dani. Why is there so much economic insecurity in Latin America? CEPAL Review, Santiago, n. 73, p. 7-30, apr. 2001.
- SAMPAIO JR., Plínio. Os desafios da luta de classes na economia globalizada. Diplô Brasil: caderno de debates do Le Monde Diplomatique edição brasileira, 2000, 1ª ed.
- TAVARES, M. C. "As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência". In: TAVARES, M. C; FIORI, J. L. , Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1993, p. 75-126.
- VERÍSSIMO, Luiz Fernando. A normalidade e o caos Sexta-feira. O Estado de São Paulo, 9 jul. 2002.
- WELLER, Jürgen. El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 84, p. 159-176, dic. 2004.
- WELLER, Jürgen. Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe. Revista de la CEPAL, Santiago, n. 72, p. 31-51, dic. 2000.



# Questão fiscal no Brasil: impacto dos juros sobre as contas públicas e seus reflexos sobre o crescimento econômico

Ana Maria Ferreira Menezes\*

## Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a questão fiscal no Brasil na perspectiva dos juros e seus reflexos sobre o crescimento econômico. Assim, para atingir o objetivo deste trabalho adotou-se a seguinte metodologia: fez-se, inicialmente, uma rápida consideração conceitual sobre o que vem a ser déficit fiscal, para em seguida apresentar os argumentos que atestam ser os juros os principais causadores desse déficit. Num segundo momento apresentou-se uma análise do pacote de ajuste fiscal adotado na segunda metade dos anos 1990; em seguida buscou-se analisar porque o Brasil não conseguiu incrementar seu crescimento, a despeito do controle da inflação e, por fim, apresenta-se algumas considerações finais.

**Palavras chave:** Déficit fiscal; Juros; Endividamento; Contas públicas. Ajuste fiscal.

## Abstract

*The objective of this article is to analyze the fiscal deficit issue in Brazil, from the perspective of interest rates, and its consequences on economic growth. Thus, the following methodology was adopted to reach the objective: First, a brief conceptual consideration about fiscal deficit is presented, to show the arguments that endorse interest rates as the main cause of the deficit. Then, an analysis of fiscal adjustment policies adopted in the second half of the 90's is shown; next, the article seeks to analyze why Brazil couldn't increase its growth rate despite inflation control and at last, some final considerations are presented.*

**Key words:** Fiscal deficit; Interest Rates; Indebtedness; Public accounts; Fiscal adjustment.

## CONTROVÉRSIA SOBRE A CONCEITUAÇÃO DO DÉFICIT FISCAL

A importância de se obter um conceito preciso de déficit decorre do fato de que não somente é possível medir seu tamanho, como também determinar o ajustamento necessário para corrigir as distorções fiscais, ou seja, que mudanças na receita ou no dispêndio seriam necessárias para eliminar o hiato fiscal. Infelizmente, a definição clara e objetiva deste conceito não está disponível, especialmente em condições de inflação elevada.

Contudo é possível elencar alguns conceitos de déficit e seus principais problemas com relação à determinação do ajuste. De maneira geral, ele pode ser conceituado por meio de duas modalidades: pela diferença negativa entre receitas e despesas governamentais; pela necessidade de financiamento desse resultado negativo, ou melhor pela necessidade de financiamento do setor público (NFSP). Na versão da NFSP encontra-se, porém, uma série de variações conceituais que não nos permite identificar um conceito que possa ser considerado como o mais válido.

Para Batista Jr. (1985, p. 19), déficit convencional “[...] é definido como a variação nominal do saldo da dívida do setor público em todos os níveis, incluindo governo federal, estados e municípios e empresas estatais. Tratando-se de um conceito que procura

\* Doutora em Administração, pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA); mestre e graduada em Economia, pela Faculdade de Economia da UFBA; professora titular do Departamento de Ciências Humanas (DCH – Campus I) da UNEB; coordenadora do Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional (PGDR) da UNEB e pesquisadora do Núcleo de Pesquisa (NUPE) do DCH da UNEB. ammenezes@uneb.br ou ana\_nmenezes@hotmail.com

medir, pela ótica do financiamento, o déficit governamental consolidado.”

De acordo com Tanzi (1990, p. 350-351), este conceito de déficit fiscal esteve sujeito a fortes críticas, já que, em situações de dívidas internas significativas, o déficit convencional é altamente sensível a taxas de inflação. Esta sensibilidade pode ser identificada no momento em que o aumento da taxa de juros nominal implica em pagamento de juros nominais mais elevados. Assim, situações de inflação acentuada induzem seu crescimento.

O déficit convencional, portanto torna-se um conceito enganoso para avaliar o tamanho do pacote fiscal necessário para a estabilização. Ele irá exagerar no aumento de impostos necessários ou no decréscimo da despesa exceto juros, visto que haverá uma espécie de efeito multiplicador atuando em sua redução, se as medidas fiscais reduzem a inflação e, logo, o pagamento de juros.

O conceito alternativo de déficit operacional foi elaborado em função do reconhecimento, por parte dos técnicos do FMI, de que o indicador tradicional não pode ser aplicado ao caso brasileiro. Sendo assim, Batista Jr. (1985, p. 26) o define como sendo: “[...] a diferença entre a variação do endividamento global do setor público não financeiro e a soma dos acréscimos devidos à atualização do valor do estoque da dívida pública interna pela correção monetária e cambial.”

De acordo com Tanzi (1990, p. 351), o déficit operacional pode não ser um índice de referência adequado, pelo fato de que é afetado pela taxa real de juros, que não é diretamente controlável pelos planejadores. Isto levou ao uso crescente do conceito de déficit primário nas negociações do FMI com os diversos países. Este pode ser definido como o déficit operacional com a exclusão “[...] de todos os pagamentos de juros do cálculo do déficit fiscal.” (TANZI, 1990, p. 351).

A principal virtude do déficit primário, de acordo com Tanzi (1990), é que ele está relacionado a um conceito associado às despesas que não incluem juros e às receitas comuns; ou seja, ele está associado a itens que, pelo menos na teoria, são diretamente controláveis pelas autoridades. Sendo assim,

a dimensão de um esforço fiscal feito pelo país pode ser medida de um modo objetivo via mudanças no déficit primário (fiscal).

Uma deficiência deste conceito é que o pagamento de juros reais (e, talvez, também a correção monetária) tem implicações sobre a demanda agregada e, por conseguinte, sobre a inflação e o balanço de pagamentos. Portanto, enquanto princípio, o déficit primário é uma boa

medida do esforço fiscal feito ou a fazer por um país. Ele, outrossim, é uma medida inadequada para avaliar o esforço necessário.

Ainda de acordo com Tanzi (1990, p. 352-354), outra questão conceitual que se coloca é saber se a medida relevante deve ser aquela que se relaciona a pagamentos à vista ou a compromissos. Aqui, o tratamento da questão do déficit passa a ser relacionado com os princípios contábeis de regime de caixa e regime de competência; ou seja, apresentam-se argumentos para que todos os compromissos e receitas futuras sejam descontados na avaliação da posição fiscal líquida de um país. Nesta perspectiva, o déficit diminuiria.

Após a apresentação dos principais conceitos de déficit, é possível analisar suas causas. Entende-se que o maior problema das contas públicas, hoje, encontra-se na rubrica de juros. Por isto, na seqüência, serão apresentados os principais argumentos que corroboram tal hipótese. Assim, para atingir o objetivo deste trabalho adotou-se a seguinte metodologia: fez-se, inicialmente, uma rápida consideração conceitual sobre o que vem a ser déficit fiscal, para em seguida apresentar os argumentos que atestam ser os juros os principais causadores desse déficit. Num segundo momento apresentou-se uma análise do pacote de ajuste fiscal adotado na segunda metade dos anos 1990; em seguida buscou-se analisar porque o Brasil não conseguiu incrementar seu crescimento, a despeito do controle da inflação e, por fim, apresenta-se algumas considerações finais.

## **IMPACTO DOS JUROS SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS**

Compreende-se que as reais causas da questão fiscal estão vinculadas à política macroeconômica do governo, que utiliza o déficit fiscal, de um lado, como

### **Compreende-se que as reais causas da questão fiscal estão vinculadas à política macroeconômica do governo**

instrumento financiador do crescimento econômico, tal como ocorreu na década de 1970 e, de outro lado, como instrumento garantidor da política de estabilização econômica, tal como vem ocorrendo atualmente.

### **POLÍTICA MACROECONÔMICA DO GOVERNO E VARIÇÃO NAS TAXAS DE JUROS NA PRIMEIRA METADE DOS ANOS 1990**

A concepção do Plano Real assentou-se na idéia de que a estabilização seria mantida com a manutenção da valorização cambial e o controle da política monetária, via contenção do crédito e do consumo, o que pressupõe taxas de juros necessariamente altas. Ora, tal situação, além de não possibilitar a retomada do crescimento econômico (devido aos juros altos que são desestimuladores do investimento), cria pressões na conta comercial do balanço de pagamentos (juros elevados estimulam as importações), agravando o déficit nas contas correntes e colocando o país na estrita dependência da entrada líquida de capitais estrangeiros.

Na perspectiva de utilizar o déficit fiscal como instrumento mantenedor da estabilização econômica, nos primeiros momentos de implementação do Plano Real, utilizou-se um grande aperto nos gastos correntes para garantir um superávit primário (que não incorpora os juros). Esta medida era necessária para fazer frente à elevação das taxas de juros, principalmente internas, com o objetivo, por um lado, de captar recursos no exterior para cobrir o déficit da Balança Comercial decorrente da abertura; e por outro lado, de “esterilizar” estes recursos que, transformados em real, induziriam uma ampliação dos meios de pagamento em circulação, comprometendo o controle da inflação.

Para viabilizar esta “esterilização”, o governo coloca títulos públicos no mercado; para que as pessoas se sintam atraídas por estes títulos, é necessário que suas expectativas de lucratividade concretizem-

se, o que é obtido com os juros elevados. De acordo com Ribeiro (1996, p. 8-9):

Os aspectos positivos dessa estratégia são a preservação da capacidade de pagamento dos compromissos externos, da taxa de câmbio, bem como da confiança do capital financeiro internacional no processo de estabilização e, portanto, o êxito do Real no *front* inflacionário. O outro lado desse processo, onde são contabilizados os aspectos negativos, é dado pelo fato de que estão aí postos os ingredientes necessários a uma deterioração auto-alimentada das contas públicas. Nesse caso, o componente financeiro do déficit público (serviço da dívida pública, ou a conta dos juros) se torna o principal responsável pelo aumento da própria dívida. É como se a cobra comesse a comer o próprio rabo.

Ora, a elevação dos juros amplia a dívida pública pré-existente, bem como seu serviço, comprometendo as contas públicas em um momento posterior, pois, ao se definir o déficit fiscal, por meio do conceito de necessidade de financiamento do setor público (NFSP), no momento em que se amplia a dívida pública, deduz-se que ocorreu uma ampliação da NFSP. Esta análise pode ser visualizada na Tabela 1.

Como se pode observar, ao longo do período de 1991 a 1996, o resultado primário obtido nas contas públicas foi sempre superavitário; contudo, quando se incorpora os juros – que por sua vez se mantiveram crescentes no período – observa-se o chamado déficit operacional. Embora tenha ocorrido uma queda nos juros – entre 1995 e 1996 –, suas despesas mantiveram-se basicamente as mesmas, porque o estoque da dívida triplicou. Nesse caso, o déficit público operacional não é aliviado, pois, para tanto, a queda deveria ser muito mais significativa. Só que isso fragilizaria o *front* externo.

Itens	1991	1992	1993	1994	1995	1996	% do PIB
Resultado primário	-1,05	-0,63	-0,77	-3,08	-0,50	-0,40	
Juros reais líquidos	1,13	1,81	1,48	1,62	2,22	2,07	
Resultado operacional	0,08	1,18	0,71	-1,46	1,72	1,67	

Fonte: Secretaria de Política Econômica (SPE) *apud* Giambiagi (1997, p. 194-195)  
(-) = Superávit

Em síntese, a necessidade de captação de recursos no exterior induz o governo a buscar no mercado financeiro interno ou a emitir os reais necessários para realizar a conversão das divisas. Este processo, por sua vez, gera expansão da liquidez interna que, conseqüentemente, exige nova ação governamental para colocar mais títulos no mercado e assim enxugar o crescimento da liquidez em reais. O resultado final é mais expansão da dívida interna e do montante de juros que se tem que financiar por meio da oferta de novos títulos.

Sendo assim, pode-se dizer que a condução da política de ajuste, no estágio atual, gera uma armadilha em que, se de um lado a inflação é mantida baixa, de outro compromete-se a conta comercial do Balanço de Pagamentos e as contas fiscais do governo, via o crescimento inevitável da dívida interna.

De acordo com Stanley Fischer (apud RABELO, 1996, p. 4):

[...] a maneira de resolver tal problema é provocar um relaxamento nos juros internos e no câmbio. Contudo, o governo só pode mexer nestas variáveis depois de fazer um significativo ajuste fiscal, que garanta o ajuste do setor público para gerar a confiança necessária no sentido de que o ajuste macroeconômico realmente ganhe consistência.

Este ajuste não ocorreu até o momento em que o comportamento instável (com ênfase nas baixas) das Bolsas de Valores induzisse o governo a adotar as recentes medidas de ajuste fiscal, que serão analisadas em seguida.

## **MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL NA SEGUNDA METADE DA DÉCADA DE 1990**

As medidas adotadas pelo governo, na segunda metade da década de 1990, para tentar garantir a continuidade da estabilização, já que o mercado financeiro tem demonstrado uma instabilidade incalculável, envolveram, em um primeiro momento, o aumento das taxas de juros de seus títulos (que sal-

taram de um patamar de 20,73% para 43,40%, mais do que dobrando), como forma de demonstrar ao investidor estrangeiro que o Brasil continuava “viável”, mesmo com a ocorrência de movimentações negativas nas Bolsas de Valores.

Contudo esta medida induz uma ampliação do déficit fiscal, como já apontado. Tendo em vista a necessidade de contornar a questão fiscal, e considerando que sem este controle pode ocorrer um descrédito em relação à “viabilidade” do Brasil – coisa que o governo não tem nenhuma intenção de que venha a ocorrer, pois provocaria uma retirada desenfreada dos capitais especulativos que por aqui estão aportados –, o governo precisou adotar algumas medidas, que fizeram parte do chamado pacote fiscal.

Estas medidas objetivavam aumentar as receitas – a exemplo da ampliação, em 10%, do Imposto de Renda Pessoa Física, que começou a vigorar em 1998 e 1999 e da elevação imediata das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados, nos casos de automóveis e bebidas, o que elevou o preço desses artigos – e diminuir os gastos – com a demissão de 33 mil servidores não estáveis, por exemplo. Ao lado destas medidas ainda se pode encontrar outras, como as que reduzem o montante da renúncia fiscal, como a traduzida na redução de 50% dos incentivos fiscais para projetos setoriais e regionais, que afetou os incentivos à informática, como os realizados pelo CNPq.

Estas medidas traduziram-se em efeitos maléficose para o crescimento econômico, que já vinha apresentando resultados bastante tímidos e transformaram-se em uma acentuada recessão, além de responsabilizar a sociedade por uma “conta” que, efetivamente, ela não contraiu, mas que vem pagando ao longo do tempo. Assim, resta ainda uma grande interrogação que pode ser apresentada pelos seguintes questionamentos: será que este ajuste fiscal é suficiente para controlar o déficit? Será que a quebra da atividade econômica não é muito mais maléfica do que uma “pequena” variação na inflação?

Pode-se ainda dizer que as medidas adotadas no pacote fiscal não atacaram as reais causas do descompasso da economia brasileira, que se situavam em torno da supervalorização do real em relação ao dólar, nem evitaram a necessidade de se conseguir cada vez mais recursos no exterior para continuar a sustentar esta supervalorização.

**A desvalorização do dólar decorre, em última instância, da manutenção das altas taxas de juros**

**CONTROLE DA INFLAÇÃO, TAXA DE CÂMBIO, TAXA DE JUROS E CRESCIMENTO ECONÔMICO**

Hoje pode-se dizer que a inflação está sob controle, haja vista que, de acordo com o Banco Central do Brasil (REUNIÃO DO COPOM, 2007, p. 1-2):

A inflação mensal medida pelo IPCA mostrou aceleração no quarto trimestre de 2006, tendo registrado média de 0,37%, contra 0,15% no terceiro trimestre e 0,03% no segundo trimestre do mesmo ano. Em dezembro, a inflação mensal foi de 0,48%, superior aos 0,31% de novembro e ligeiramente acima das expectativas dos analistas do setor privado vigentes na véspera da divulgação do índice e também das expectativas que prevaleciam ao final do mês anterior. No acumulado em 12 meses, a inflação de dezembro também mostrou aceleração, frente a 3,02% em novembro. De fato, com os desenvolvimentos observados nos últimos meses, a inflação acumulada em 2006 alcançou 3,14%, ante 5,69% em 2005, sendo a menor taxa de inflação anual desde a adoção do regime de metas, em 1999.

Esses dados reafirmam o controle da inflação. Todavia a economia brasileira, segundo estimativas do mercado financeiro, devia oscilar entre 2,5% e 3%, depois de ter permanecido entre 2,3% e 3% ao longo de 2005 (PINHEIRO, 2006). Por outro lado, as exportações brasileiras vêm crescendo, saindo dos 55 bilhões de dólares em 2000 para aproximadamente 130 bilhões de dólares em 2006. Isto foi proporcionado por uma conjuntura internacional favorável (BELLUZZO, 2006).

As informações apresentadas permitem indagar-se por que o Brasil não consegue dar um salto ex-

pressivo no crescimento econômico, já que as pré-condições de estabilidade e conta corrente superavitária já se firmaram? Entende-se que a resposta a esta questão passa, necessariamente, pela compreensão da taxa de câmbio e da taxa de juros.

O que se pode observar é que o real vem mantendo uma expressiva valorização. De acordo com Pinheiro (2007, p. 26):

Em nome do purismo do câmbio flutuante, o Brasil é a nação latino-americana que apresentou a maior desvalorização do dólar entre 31 de dezembro de 2002 (final do mandato de Fernando Henrique Cardoso) e 6 de fevereiro último: um tombo de 41,04% ante queda de 23,94% no Chile, segundo colocado no ranking.

A desvalorização do dólar decorre, em última instância, da manutenção das altas taxas de juros, dado que, com o juro real em torno de 9,5% a 10% a.a., poucos arriscam apostar na subida do dólar. Os efeitos dessa situação são sentidos pela indústria brasileira, na medida em que sua competitividade é comprometida em decorrência de importações baratas e por não ter condições de enfrentar a concorrência internacional.

De acordo com Belluzzo (2007, p. 29):

A forma e os métodos que o sistema financeiro e de crédito assumiu no Brasil, sobretudo depois da abertura da conta de capitais e da desregulamentação financeira, são um obstáculo ao crescimento. Poucos países ditos emergentes têm uma combinação câmbio-juro tão hostil ao crescimento e tão favorável às formas estereis e socialmente perversas de arbitragem e especulação com os preços dos ativos. Em um ambiente de dólar fácil e barato, tais manobras suscitam a valorização da moeda brasileira. Além de outras inconveniências óbvias, a valorização é um chute no traseiro do investimento produtivo estrangeiro e já espanta os empresários brasileiros, convidados a mover suas fábricas para outras paragens.

Como pôde ser visto, enquanto o Brasil mantiver a combinação juros elevados e câmbio valorizado, as

possibilidades de retomada do crescimento ficam comprometidas, já que os fatores relevantes para a definição de novos parâmetros não se constituem em variáveis atrativas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluindo, vale a pena ressaltar que a questão fiscal está intimamente interligada à política macroeconômica do governo, que opta por se endividar para fazer frente à necessidade de estabilizar a economia. Este tipo de política pode constituir-se em uma “faca de dois gumes”, pois, se num primeiro momento mostra-se eficaz para promover a estabilidade, num segundo momento pode transformar-se no instrumento desestabilizador desse processo.

A questão fiscal na segunda metade dos anos de 1990 pode ainda ser analisada sob diferentes perspectivas, a exemplo das receitas, identificando-se sua deterioração, devido fundamentalmente ao quadro econômico desfavorável – que cerceia o crescimento da arrecadação, ao inibir o crescimento do produto.

A deterioração da arrecadação tributária, não somente ao longo da década de 1980 como também nos primeiros anos da década de 1990, deveu-se também à aceleração inflacionária. A inflação crescente induz uma corrosão na arrecadação real de tributos e contribuições, na medida em que existe um *gap* entre o fato gerador e a entrada dos recursos no caixa do governo.

Esta situação, que ficou conhecida na literatura como efeito Oliveira-Tanzi, comprometia ainda mais as contas públicas, pelo impacto

negativo que gerava na arrecadação tributária. Mesmo que medidas contrabalanceadoras tenham sido adotadas, como a criação do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), por exemplo, não se conseguiu reverter o quadro de deterioração

das receitas tributárias do país. De acordo com Velloso (1994, p. 73):

[...] a receita federal, excetuando o ano de 1986, declinou seguidamente de 1985 a 1989, quando atingiu o ponto mínimo (vide Tabela II). Esse ponto mínimo se manteve, a rigor, inalterado, até 1992, se for

desconsiderado o ano de 1990, por ser também atípico<sup>1</sup>. Já em 1993 houve significativa recuperação da arrecadação federal.

Esta análise demonstra que não somente as despesas, mas também as receitas devem ser observadas, quando se almeja obter o tão desejado ajuste fiscal. Nesta perspectiva, as medidas adotadas não buscaram apenas ampliar as receitas, como também reduzir as despesas públicas. Contudo, este tipo de ajuste está muito mais preocupado em ampliar o superávit primário, para fazer face à necessidade de pagar os juros, do que em promover o crescimento econômico.

Como o governo, de acordo com Ribeiro (1996), não está emitindo dívida para financiar o crescimento da economia por meio de investimentos, mas tão somente para fazer financiar o custeio, ele não consegue ampliar sua arrecadação tributária, o que afastaria qualquer temor quanto à possibilidade de insolvência e, portanto, de que ele viesse a se financiar pela via inflacionária. Além do mais, o retorno social dos investimentos também contribuiria para fortalecer a capacidade de pagamento do governo.

### **A deterioração da arrecadação tributária, não somente ao longo da década de 1980 como também nos primeiros anos da década de 1990, deveu-se também à aceleração inflacionária**

**Tabela 2**

**Receita não financeira da União, 1985-1993**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Receita administrativa pela SRF	11,0	11,2	9,9	9,0	8,6	11,4	8,8	8,7	9,4

Fonte: SRF, *apud* Velloso (1994, p. 73)

<sup>1</sup> Ano inicial do governo Collor, sob o impacto da queda brusca da inflação, em face do Plano Collor I, e da arrecadação acima do normal do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), em vista de alterações com incidência somente naquele ano.

O mesmo não ocorre, ainda de acordo com Ribeiro (1996), quando o motivo do aumento do endividamento reside no financiamento de custeio, ou seja, despesas correntes. Nesse caso, o governo simplesmente está retirando recursos financeiros do setor produtivo sem produzir impactos positivos na atividade econômica. Diante dessa situação, a mesma magnitude de receita deve fazer face a maiores necessidades de desembolso, principalmente com a conta de juros. Para tal, outros importantes itens de gasto, principalmente os de cunho social, devem ser sacrificados.

Um caminho alternativo para o enfrentamento do déficit público, mediante o crescimento econômico, seria a sustentação desse crescimento com substanciais expansões das exportações. Isso garantiria a entrada de dólares necessários à cobertura dos novos desembolsos exigidos pelo conseqüente aumento das importações e decorrentes de um nível mais elevado para a atividade econômica. Essa estratégia, contudo, encontra sua limitação no câmbio valorizado.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA JÚNIOR., Paulo Nogueira. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 16-38, abr./ jun. 1985.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga. Outra partitura: já que caiu Palocci, o maestro desafinado, é fundamental o país mudar de rota. *Carta Capital*, 1º. nov. 2006.
- \_\_\_\_\_. Receita dos Money Docs: câmbio II – desde o século XIX, os doutores da grana são ligados aos interesses da banca. *Carta Capital*, 14 fev. 2007.
- GIAMBIAGI, Fábio. Necessidade de financiamento do setor público: 1991/96 - bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, p. 185-220, abr. 1997.
- PINHEIRO, Márcia. A escolha de Sofia: câmbio o desafio do presidente Lula é impor limites à especulação financeira. *Carta Capital*, 14 fev. 2007.
- \_\_\_\_\_. Um copo meio cheio: herança o Brasil melhorou no governo Lula. Agora, é preciso ousar para crescer. *Carta Capital*, 1º. nov. 2006.
- RABELO, Anir. As pressões pelo ajuste fiscal. *Oikos*, ano 4, n. 33, p. 02 – 06, out. 1996.
- REUNIÃO DO COPOM, 124., 2007, Brasília. *Atas ... Brasília: BACEN*, 2007. Disponível em: <<http://www.bacen.gov.br/?COPOM124>> Acesso em: 08 mar. 2007.
- RIBEIRO, Marco Polo. A performance das contas públicas. *Oikos*, ano 4, n. 33, p. 07–12, out. 1996.
- TANZI, Vito. Política fiscal e reestruturação econômica na América Latina. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 337-366, jul./set. 1990.
- VELLOSO, Raul W. R. Combate à inflação e ajuste fiscal. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Estabilidade e crescimento: os desafios do Real*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994, p. 65-88.



# *Inflation Targeting* no Brasil: balanço e aperfeiçoamentos necessários

Giuliano Contento de Oliveira\*  
Aderbal Oliveira Damasceno\*\*

## Resumo

Em 1999 foi adotado no Brasil o regime de metas para a inflação, uma nova âncora de expectativas que substituiu a âncora cambial e afastou o risco de retorno da inflação provocado pela maxidesvalorização da taxa de câmbio em 1999. Nesta perspectiva, o artigo faz um balanço crítico do regime de metas para a inflação no Brasil e, ao cabo, sugere alguns aperfeiçoamentos no sistema atual, que contribuiriam para potencializar seus efeitos positivos e minimizar seus impactos negativos sobre a economia brasileira.

**Palavras-chave:** Meta para a inflação; Política monetária; Âncora de expectativas inflacionárias; Economia brasileira; Crescimento econômico.

## INTRODUÇÃO

O artigo discute a trajetória do regime de metas para a inflação no Brasil desde sua adoção até seu atual estágio e sugere aperfeiçoamentos necessários à operação deste regime monetário no país, de sorte a potencializar seus benefícios e minimizar seus efeitos adversos. Sustenta-se que o desenho do regime de metas utilizado no Brasil se apresenta inadequado, donde a opção pela continuidade de seu uso, acompanhada do estabelecimento de metas ambiciosas para a inflação, atuará para obstaculizar a retomada do crescimento econômico sustentado.

Além desta introdução e da conclusão, o artigo contém mais três seções. A seguir, discute-se a concepção de *Inflation Targeting* (IT), bem como os possíveis desenhos para sua operação, mostrando que o formato adota-

## Abstract

*In 1999, inflation rate targeting strategy was adopted in Brazil, a new anchor for expectations that substituted the exchange-rate anchor, which also prevented the risk of inflation return caused by the devaluation of the exchange rate in 1999. From this perspective, the article offers a critical reflection about inflation rate targeting in Brazil and suggests some improvements in the current system, which would maximize its positive effects and minimize its negative impacts to the Brazilian economy.*

**Key words:** *Inflation rate targeting; Monetary policy; Inflationary expectations anchor; Brazilian economy; Economic growth.*

do irá determinar o grau de flexibilidade do regime. Posto isso, realiza-se um balanço do regime de IT no Brasil, e mostra-se que o desenho adotado inicialmente foi fortemente condicionado por sua utilização enquanto instrumento de desinflação, condição que justifica sua baixa flexibilidade para absorver choques e o torna extremamente vulnerável a choques de oferta. Finalmente, com base nos constrangimentos ocasionados pela operação de um regime que não acomoda adequadamente importantes especificidades (relacionadas ao processo de formação de preços e ao mecanismo de transmissão da política monetária), são apresentadas algumas medidas que poderiam contribuir para aperfeiçoar o sistema.

## INFLATION TARGETING: CONCEPÇÃO E FORMATOS

Nesta seção, discute-se a concepção geral do regime de IT, abordando aspectos teóricos que sustentam sua recomendação, bem como os possíveis formatos para operacionalizá-lo.

\* Doutorando em Economia no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP) e professor de Economia da PUC/SP e do Mackenzie. E-mail: giulianooliveira@uol.com.br

\*\* Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia (IE-UFU) e Doutorando em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP). e-mail: damasceno@ie.ufu.br; damasceno@eco.unicamp.br

## Concepção do regime

A ocorrência de seguidas crises cambiais nos anos de 1990 ensejou um movimento crescente dos países em direção ao uso do regime de câmbio flutuante, em substituição aos regimes de câmbio fixo ou semi-fixo (EICHENGREEN, 2000). Com isso, a taxa de câmbio deixou de funcionar como âncora nominal de expectativas, passando a constituir mais um risco ao processo de tomada de decisão dos agentes. Isso, aliado à dificuldade dos Bancos Centrais em controlar os agregados monetários num contexto de elevada instabilidade da velocidade de circulação da moeda e mercados financeiros, crescentemente liberalizados, atuou estimulando a difusão do uso do IT pelo mundo<sup>1</sup> (MISHKIN, 2000; BLEJER; LEONE, 1999).

O regime de metas para inflação pode ser definido como uma estratégia de condução da política monetária baseada nos seguintes elementos: (i) anúncio público de uma meta numérica de médio prazo para a inflação; (ii) compromisso institucional com a adoção da estabilidade de preços como principal objetivo de longo prazo da política monetária – à qual os demais objetivos se subordinariam; (iii) utilização de uma estratégia informacional, na qual um conjunto amplo de variáveis é levado em consideração no processo de condução da política monetária, e não somente o comportamento dos agregados monetários e taxa de câmbio; (iv) maior transparência na condução da política monetária, por meio do aperfeiçoamento dos canais de comunicação entre o Banco Central e os agentes econômicos, o que permite a avaliação da consistência dos planos, objetivos e decisões da autoridade monetária e; (v) liberdade da autoridade monetária para determinar a trajetória dos instrumentos de política monetária (MISHKIN, 2004; EICHENGREEN, 2002).

A política macroeconômica tem outros objetivos a alcançar além de uma taxa de inflação baixa, a saber: crescimento econômico, baixo desemprego, estabilidade financeira, equilíbrio das contas externas, entre outros. Neste sentido, a ênfase na estabilidade de preços como o principal objetivo de longo prazo da política monetária tem como base três conjuntos de argumentos, denominados por Bernanke e outros (1999) de “*the rationale for inflation targeting*”, ou fun-

damentos teóricos, que dão sustentação ao regime de metas para a inflação.

O primeiro conjunto de argumentos diz respeito ao fato de que, no longo prazo, a política monetária pode influenciar apenas a inflação. Nas palavras de Bernanke e outros (1999, p. 10): “[...] *most macroeconomists agree that, in the long run, the inflation rates is the only macroeconomic variable that monetary policy can affect.*”<sup>2</sup> A esse respeito, três desenvolvimentos teóricos são relevantes:

i) a observação de que a política monetária opera com defasagens longas e variáveis – a defasagem entre a necessidade da ação e o reconhecimento da necessidade da ação; a defasagem entre o reconhecimento da necessidade da ação e a tomada da ação e; a defasagem entre a ação e seus efeitos. A ignorância sobre essas defasagens e sobre as causas fundamentais das flutuações econômicas pode tornar a condução da política monetária uma fonte adicional de perturbações econômicas (FRIEDMAN, 1948, p. 255);

ii) a crítica monetarista à existência de um *trade-off* de longo-prazo entre inflação e desemprego (*Curva de Phillips*), segundo a qual as autoridades monetárias poderiam manter permanentemente uma baixa taxa de desemprego, aceitando algum grau de inflação e vice-versa. A crítica de Friedman (1968) e Phelps (1967) a essa concepção está consubstanciada na *Curva de Phillips Aceleracionista*, em que apenas no curto prazo a política monetária pode desviar o produto de seu nível natural, assim como a taxa de juro e o emprego. O desvio do produto de seu nível natural, como consequência de uma política monetária expansionista, por exemplo, é o resultado da ilusão monetária dos agentes econômicos (trabalhadores e firmas) que formam expectativas de forma adaptativa; no longo prazo, cessada a ilusão monetária, a política monetária é neutra, afetando apenas variáveis nominais (taxa de inflação);

iii) a política monetária, como resultado da estrutura informacional da economia que não possibilita aos agentes racionais distinguirem entre choques reais e nominais (problema da extração do sinal), desviaria, somente no curto prazo, o produto de seu nível natural; no longo prazo, afetaria apenas variáveis nominais (LUCAS, 1973; SARGENTE; WALLACE, 1981). Nesta linha, tem-se como fundamento a hipótese da taxa

<sup>1</sup> Embora tenha contribuído para o processo de difusão do regime, tais vetores não constituíram pré-condição para sua adoção. Em alguns casos, como no Chile, o uso do IT precedeu o abandono do regime de banda cambial.

<sup>2</sup> “[...] muitos macroeconomistas sustentam que, no longo prazo, a inflação é a única variável macroeconômica que a política monetária pode afetar.” [tradução dos autores]

natural de desemprego, comportamento racional-maximizador, equilíbrio contínuo dos mercados e expectativas racionais. Com base no modelo de oferta agregada desenvolvido por Lucas (1973), Sargent e Wallace (1981) desenvolveram um modelo no qual o componente sistemático da política monetária seria incapaz de afetar variáveis reais mesmo no curto prazo, donde apenas os desvios inesperados de uma regra sistemática adotada pela autoridade monetária exerceriam impactos reais (confinados ao curto prazo);

iv) a inconsistência dinâmica na condução da política monetária e o conseqüente viés inflacionário (KYDLAND; PRESCOTT, 1977). A autoridade monetária teria incentivos para explorar o *trade-off* de curto prazo entre inflação e desemprego, não cumprindo uma decisão de política econômica previamente anunciada compatível com uma situação de baixa inflação (inconsistência dinâmica). Os agentes econômicos conhecem o modelo que racionaliza as decisões da autoridade monetária e reconhecem esses incentivos, de modo que qualquer política monetária expansionista é antecipada e anulada em termos reais, resultando somente em aumento da inflação (viés inflacionário). A inconsistência dinâmica da política monetária e o conseqüente viés inflacionário, nesta perspectiva, requerem a adoção de regras na condução da política monetária, bem como mecanismos de incentivos que impeçam que o viés inflacionário seja acionado (independência do Banco Central?).

O segundo conjunto de argumentos diz respeito a um consenso quanto ao fato de que mesmo taxas moderadas de inflação atrapalham o crescimento e a eficiência econômica. De acordo com Bernanke e outros (1999, p. 10): “[...] *even moderate rates of inflation are harmful to economic efficiency and growth, and that the maintenance of a low and stable inflation rate is important, perhaps necessary, for achieving other macroeconomic goals.*”<sup>3</sup>

O último argumento, considerado por Bernanke e

outros (1999) o mais importante, é que o anúncio de uma meta para a inflação atua como uma âncora nominal, coordenando as expectativas dos agentes econômicos e balizando o processo de formação de preços. Além disso, o anúncio de uma meta e a existência de mecanismos claros

de comunicação com o público impõem disciplina e exigem consistência nas ações da autoridade monetária entre os objetivos de curto e longo prazos. A esse respeito, afirmam Bernanke e outros (1999, p. 11):

*[...] the establishment of price stability as the primary long-run goal of monetary policy provides a key conceptual element in the overall framework of policy-making. That framework helps policy-makers to communicate their intentions to the public and to impose some degree of accountability and discipline on the central bank and on the government itself [...]. In the jargon of monetary economics, inflation target serves as a nominal anchor for monetary policy. In doing so, it provides a focus for the expectations of financial markets and the general public, as well as a reference point against which central bankers can judge the desirability of short-run policies.*<sup>4</sup>

O regime pressupõe que a estabilidade monetária requer credibilidade, que por seu turno exige uma conduta consistente, transparente e comprometida do Banco Central quanto ao controle da inflação (BERNANKE et al., 1999; BLEJER; LEONE, 1999). A sinalização e o comprometimento de uma meta para a inflação atuaria, assim, visando coordenar as expectativas dos agentes, balizando o processo de tomada de decisão e criando um ambiente propício para o cálculo econômico.

É importante destacar que, pelas razões apontadas, a estabilidade dos preços dos bens e serviços neste sistema passa a constituir o objetivo e o guia da política monetária, ficando as demais metas da política econômica subordinadas ao cumprimento da

<sup>3</sup> “[...] até mesmo moderadas taxas de inflação são prejudiciais para a eficiência e o crescimento econômico, donde a manutenção de uma inflação baixa e estável se faz importante, senão necessária, para alcançar outros objetivos macroeconômicos.” [tradução dos autores]

<sup>4</sup> “[...] o estabelecimento da estabilidade de preços como o objetivo primário de longo prazo da política monetária proporciona um elemento conceitual fundamental na estrutura global do executor de política econômica. Esta estrutura ajuda os policy-makers a comunicar suas intenções ao público e impor alguns graus de responsabilidade e disciplina sobre o Banco Central e o governo [...]. No jargão da economia monetária, o regime de metas para a inflação funciona como uma âncora nominal para a política monetária. Com isso, ela proporciona um foco para as expectativas dos mercados financeiros e do público em geral, como também um ponto de referência a partir do qual os banqueiros centrais podem calibrar as políticas de curto prazo.” [tradução dos autores].

meta estipulada para a inflação<sup>5</sup>. Isto porque, conforme já sinalizado, pressupõe-se que: (a) no longo prazo, a política monetária se mostra incapaz de controlar sistematicamente as variáveis reais, como produto e emprego; (b) a estabilidade de preços gera um ambiente adequado para a alocação eficiente de recursos e minimiza redistribuições arbitrárias sobre a riqueza e a renda e; (c) a utilização da política monetária para reduzir o desemprego no curto prazo é ineficiente e provoca mais inflação (LEIDERMAN; SVENSSON, 1995; DEBELLE, 1999).

De acordo com seus defensores, o regime ainda teria a vantagem de ser mais flexível do que os demais expedientes utilizados no processo de coordenação das expectativas dos agentes. O IT constituiria, pois, um meio termo entre regras e completa discricionariedade no manejo dos instrumentos de política econômica, representando um tipo de “discricionariedade restrita” (SVENSON, 2002). A redução do grau de discricionariedade da autoridade monetária aumenta seu grau de credibilidade, gerando impactos positivos sobre a economia. O cumprimento da meta para a inflação renderia dividendos à autoridade monetária sob a forma de reputação, fazendo de seu simples anúncio um expediente balizador do processo de formação de expectativas dos agentes, maximizando os efeitos da política monetária.

Para funcionar adequadamente, ademais, o regime deve respeitar as seguintes condições: (a) independência dos instrumentos da autoridade monetária; (b) austeridade fiscal, para impedir a chamada dominância fiscal na condução da política monetária; (c) solidez do sistema financeiro, para que a política de juros não ocasione dificuldades para as instituições financeiras; (d) transparência e responsabilidade política e; (e) compromisso institucional com a estabilidade de preços (MISHKIN; SCHMIDT-HEBBEL, 2001). Mostra-se imprescindível ainda uma clara

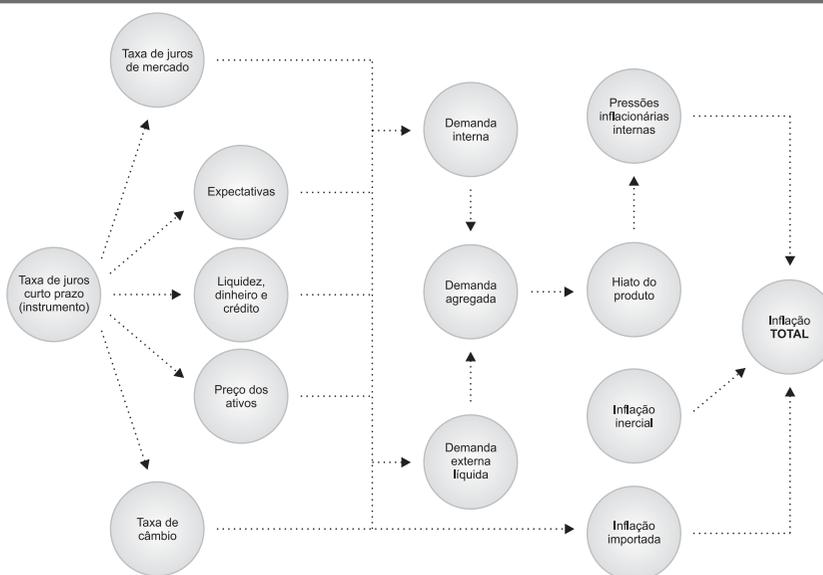
visão da autoridade monetária acerca do mecanismo de transmissão da política monetária, a existência de confiáveis mecanismos de previsão da inflação e a construção de modelos capazes de realizar simulações que sirvam de orientação à política monetária (BLEJER; LEONE, 1999).

A Figura 1 apresenta um mecanismo básico de transmissão da política monetária. Como se pode observar, embora a política monetária compreenda um amplo leque de instrumentos, assume-se que o instrumento de primeira ordem corresponde ao manejo da taxa de juros de curto prazo (*overnight*). Com mudanças nesta taxa, o Banco Central aciona os canais de transmissão e consegue atuar sobre o hiato de produto da economia e, ao cabo, sobre a inflação. Todavia, conforme será discutido, no período corrente, a política monetária tem a capacidade de afetar diretamente apenas os chamados preços livres, que respondem aos mecanismos de mercado e, de forma indireta, à inflação importada, com base na influência sobre a taxa de câmbio.

## FORMATOS DE IT

Inexiste um formato padrão de IT para melhor operacionalizá-lo (MISHKIN; SCHMIDT-HEBBEL, 2001). O desenho do regime deverá levar em conta as especificidades do mecanismo de transmissão da política monetária e as características do processo de formação

**Figura 1**  
**Mecanismo básico de transmissão da política monetária: Brasil**



Fonte: Elaboração dos autores

<sup>5</sup> Conforme será discutido, a subordinação dos demais objetivos deve ser compreendida como uma questão de grau, cuja intensidade irá variar de acordo com o desenho de IT adotado.

dos preços de cada país. O grau de volatilidade cambial, a participação dos preços dos produtos transacionáveis e dos preços administrados pelo governo no índice de inflação adotado para a operação do regime, bem como o grau de vulnerabilidade da economia a choques externos, o ritmo do processo de desinflação a ser perseguido e o grau de inercialidade da inflação também serão determinantes para que o IT possa cumprir devidamente seu papel.

A Figura 2 apresenta as possíveis combinações para a configuração do IT. O regime será desenhado em conformidade com os seguintes expedientes: (1) estabelecimento do horizonte de tempo para o processo de avaliação da trajetória dos preços e de apuração dos resultados do sistema; (2) uso ou não de cláusulas de escape contra circunstâncias particulares que coloquem em risco o cumprimento da meta original; (3) utilização de índices cheios ou de núcleos para operar o sistema e; (4) amplitude da meta utilizada como guia para a operação da política monetária. As conexões entre cada um dos expedientes indicam a possibilidade de diferentes combinações para a operação do sistema, que deverá refletir as especificidades de cada país, conforme já observado.

Podem ser utilizados períodos curtos, medianos ou longos para a operação e avaliação do sistema. Quanto maior for o horizonte para o cumprimento da meta para a inflação, maior será o grau de maleabilidade do regime, vez que choques adversos que impliquem desvios momentâneos na trajetória

dos preços em relação à meta não irão requerer brusca reorientação no manejo da política monetária e não serão capazes de afetar o grau de credibilidade da autoridade monetária. Já a opção por horizontes mais curtos decorre da possibilidade

de de conquista mais célere de credibilidade por parte do Banco Central, embora torne o regime mais rígido.

Quanto às cláusulas de escape, pode-se fazer uso de cláusulas explícitas ou implícitas para lidar com circunstâncias

particulares que impliquem desvios dos preços ante a meta predefinida. Frente a episódios excepcionais, como mudanças significativas nos termos de troca e choques de oferta gerados por fatores climáticos, o Banco Central tem a possibilidade de fazer uso de cláusulas que justifiquem o desvio provisório de seu alvo principal, de maneira a preservar sua credibilidade e reduzir o sacrifício em termos de produto e emprego da economia, requerido para reconduzir os preços à trajetória da meta.

De maneira geral, podem ser utilizados índices de preços cheios ou os chamados núcleos para orientar a política monetária. Nos núcleos, são expurgados alguns itens que compõem o índice cheio, em geral os mais voláteis e cujo processo de formação dos preços não responde aos mecanismos de mercado<sup>6</sup>. Por não depender do arbítrio da autoridade monetária quando da ocorrência de choques exógenos sobre os preços, acredita-se que a utilização do *core inflation* seja mais vantajosa do que o mecanismo das cláusulas de escape, uma vez que o método de cálculo do

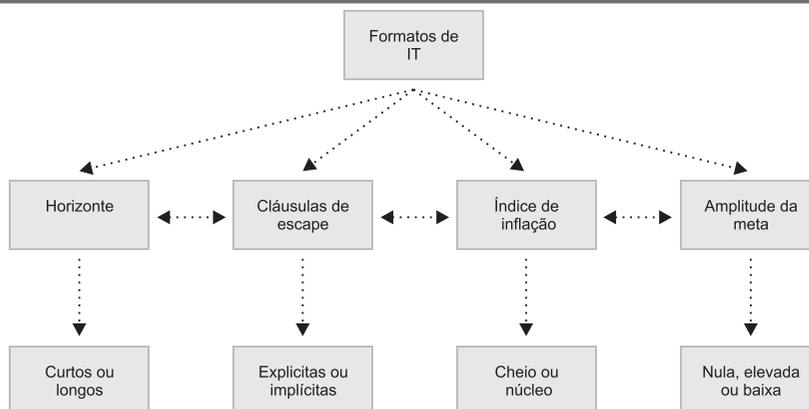
índice de inflação é conhecido previamente pelos agentes (MISHKIN; SCHMIDT-HEBBEL, 2001).

Admite-se que a inflação ( $r$ ) corrente seja determinada pela seguinte equação:

$$r_t = r_{it} + r_{at-1} \quad [1]$$

<sup>6</sup> Países como África do Sul e Inglaterra excluem itens referentes a pagamentos de juros do índice cheio, como pagamento de juros de hipoteca, vez que se pressupõe que a sua manutenção faz com que alterações na taxa de juros acarretem impactos na mesma direção na inflação, tomando a política monetária menos eficaz. Já outros países, como o Canadá, fazem uso de medidas de inflação que excluem, além dos itens mais voláteis do índice cheio e que se referem a pagamento de juros, os efeitos dos chamados impostos indiretos sobre os preços, a partir da assunção da hipótese ad hoc de que alterações nos impostos seriam repassadas para o índice cheio sem defasagem e à razão de um para um (FERREIRA; PETRASSI, 2002).

**Figura 2**  
Formatos de IT: Brasil



Fonte: Elaboração dos autores. Baseado em Mishkin e Schmidt-Hebbel (2001)

onde:  $r_t$  = índice cheio de inflação no período  $t$ ;  $r_{tt}$  = componente “preços livres”;  $r_{at-1}$  = componente inercial. Sendo  $r_{tt} = r_{ntt} + r_{tt}$  ( $r_{ntt}$  = preço dos *non-tradeables* e;  $r_{tt}$  = preço dos *tradeables*). Doravante a equação 1 pode ser escrita da seguinte forma:

$$r_t = r_{ntt} + r_{tt} + r_{at-1} \quad [2]$$

Quanto maior for a participação de  $r_{at-1}$  em  $r_t$ , maior será o grau de aperto da política para manter os preços na trajetória da meta, quando se trabalha com o índice cheio. Além disso, como os preços dos *tradeables* são formados no mercado externo e pelos custos médios dos países que os produzem, os preços em moeda doméstica de tais produtos irão refletir tanto mudanças na taxa de câmbio, quanto em seus respectivos preços em dólar. A parcela de  $r_{ntt}$  também responde a variações da taxa de câmbio, a qual corresponde ao componente importado<sup>7</sup>. Logo, quanto maior for a participação de  $r_{tt}$  e  $r_{at-1}$  em  $r_t$ , mais recomendável será a utilização de núcleos de inflação, de modo a viabilizar a formação das expectativas dos agentes sob uma dinâmica *forward-looking*.

Finalmente, o regime também admite trabalhar com intervalos de variação em torno da meta central para a inflação, expediente que permite a absorção de movimentos transitórios que possam desviar os preços da trajetória da meta para a inflação. Quanto maior o intervalo de variação em torno da meta central, maior a flexibilidade do IT. Mais uma vez, trata-se de um expediente que busca preservar a reputação dos bancos centrais diante de episódios inesperados, de modo a manter a credibilidade do público na autoridade monetária mesmo em situações adversas.

Um regime de metas para a inflação é mais maleável quanto maior for a utilização de expedientes que busquem acomodar choques, oferecendo maior discricionariedade à autoridade monetária. Conquanto a maleabilidade aberta pelo regime, a opção por um formato rígido em muitos casos decorreu da necessidade de ganho rápido de credibilidade por parte da autoridade monetária, uma vez que muitos países implementaram

o regime após o abandono do regime de câmbio flutuante, pressionando os preços para cima. O IT passou a ser utilizado, assim, enquanto instrumento de desinflação, em alguns casos se mostrando dificultosa a utilização de um formato altamente flexível num primeiro instante. Nos termos uti-

lizados por Blejer e Leone (1999, p. 5), “*Too much flexibility may undermine the public’s confidence in the regime. But too much rigidity may result in unnecessarily large variability of output.*”<sup>8</sup>

### **Um regime de metas para a inflação é mais maleável quanto maior for a utilização de expedientes que busquem acomodar choques, oferecendo maior discricionariedade à autoridade monetária**

#### **SETE ANOS DE IT NO BRASIL (1999-2006)**

O regime de metas para a inflação foi adotado num contexto de forte incerteza em relação à continuidade da estabilidade monetária, tendo em vista a transição turbulenta do regime de câmbio administrado para o de câmbio flutuante no início de 1999 e os efeitos daí decorrentes sobre os preços. Conforme será discutido no decorrer desta seção, este cenário condicionou o desenho inicial do regime, cuja manutenção sob contexto distinto tem concorrido para minimizar seus benefícios sobre a economia brasileira.

#### **BALANÇO DO REGIME DE METAS**

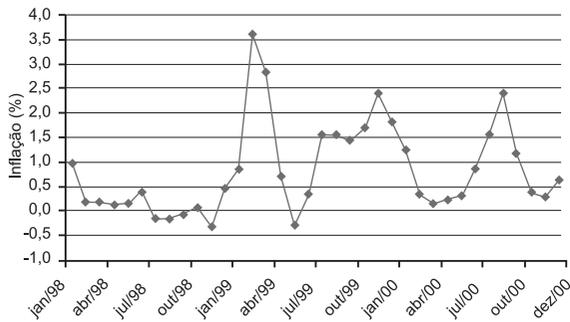
A experiência brasileira pode ser considerada uma das mais interessantes para se compreender a utilização do regime de metas como instrumento de desinflação. Sua adoção foi condicionada pelo ambiente de incerteza que se instaurou após o *overshooting* da taxa de câmbio, ocorrido quando do abandono do sistema de bandas cambiais, em janeiro de 1999, cujos impactos se fizeram sentir de forma pronunciada notadamente sobre os índices de preços ao atacado e, ao cabo, sobre os índices gerais de inflação. Conforme se pode observar na Figura 3, o Índice de Preços ao Atacado (IPA-M) chegou a atingir o pico de 5,82% em fevereiro de 1999, mês seguinte à desvalorização da taxa de câmbio, o que representa uma inflação anualizada de 97,16%. O IGP-M alcançou 3,61% no mês em tela, 53,05% se anualizado.

<sup>7</sup> Quando o componente inercial toma por base índices gerais de inflação, uma parcela de  $r_{at-1}$  também será sujeita a variações da taxa de câmbio, sendo também contemplado pela chamada inflação importada.

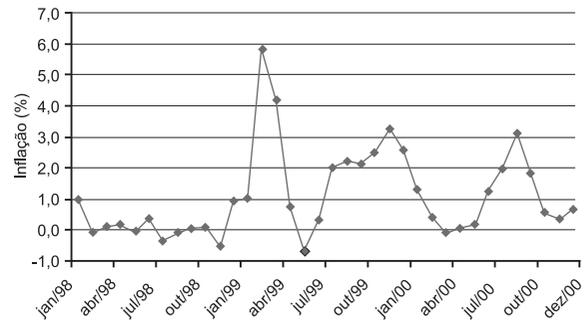
<sup>8</sup> “Muita flexibilidade pode fragilizar a confiança do público no regime. Mas muita rigidez pode implicar desnecessariamente uma grande variabilidade do produto.” [tradução dos autores]

**Figura 3**  
**Inflação, câmbio e juros: Brasil, jan. 97/98 a dez/00**

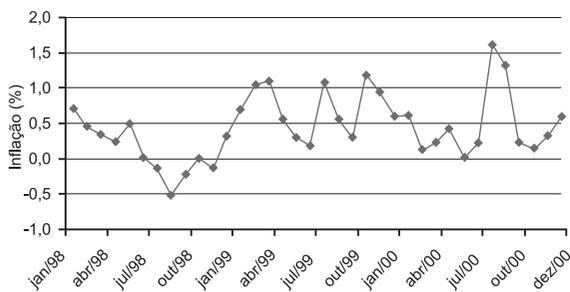
IPA-M mensal (jan-98/dez-00)



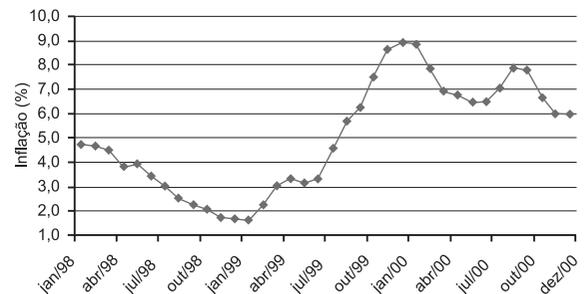
IGP-M mensal (jan-98/dez-00)



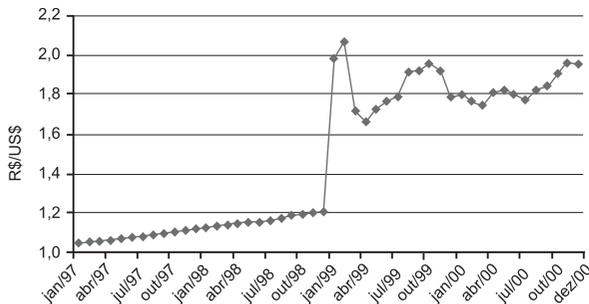
IPCA mensal (jan-98/dez-00)



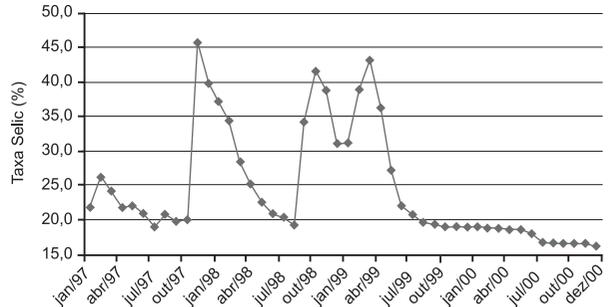
IPCA últimos 12 meses (jan-98/dez-00)



Taxa de câmbio, venda, fim de período (jan-97/dez-00)



Taxa Selic acumulada no mês anualizada (jan-97/dez-00)



Fonte: Ipeadata. Elaboração dos autores

O risco consistia na possibilidade de repasse, em grande intensidade, dos preços praticados no atacado para o varejo, bem como na instauração e proliferação de comportamento do tipo *backward-looking* no processo de formação das expectativas dos agentes, condição que poderia colocar em risco a estabilidade monetária.

Neste ambiente, o grande desafio do Banco Central consistia em minimizar o repasse de preços ao consumidor e ordenar o processo de realinhamento dos pre-

ços relativos da economia. Para isto, além da adoção de um programa de contenção fiscal, denominado Programa de Estabilidade Fiscal (PEF), deu-se prosseguimento a uma política monetária restritiva, iniciada em setembro de 1998, em resposta ao ataque especulativo contra o Real, que cumpria um duplo papel, a saber: (a) reduzir o nível de absorção interna da economia e, com isso, minimizar o repasse de preços ao varejo e; (b) evitar uma desvalorização ainda maior da taxa de câmbio, que amplificaria o risco de volta da alta inflação.

Embora a política de arrocho executada pelo governo reprimisse a contaminação dos preços ao consumidor, ela não atuava na direção de ensejar um comportamento *forward-looking* no processo de formação das expectativas dos agentes. Assim, havia o risco de que o processo de transmissão, mesmo que gradual, da inflação do atacado para o varejo, pudesse desencadear um movimento de remarcação generalizada dos preços. O regime de metas caiu, desta forma, como uma luva aos propósitos da autoridade monetária, pois consistia na introdução de uma nova âncora nominal no sistema que, além de contribuir para dirimir o ambiente de incerteza, concorria para coordenar as expectativas dos atores econômicos com base em uma dinâmica *forward-looking*, ocupando-se a brecha da política de desinflação até então em vigor.

Além de ser considerada uma âncora menos rígida do que a anterior, o IT satisfaria uma das contrapartidas do empréstimo de US\$ 41,5 bilhões contratado com o FMI. Acreditava-se ainda, em compasso com a concepção original do regime de metas, que o compromisso institucional com o controle da inflação exigiria a prática de uma política monetária menos rígida do que a anterior, para que fosse alcançado um mesmo objetivo, uma vez que atuaria direta e favoravelmente sobre o canal de expectativas do mecanismo de transmissão da política monetária (Figura 1).

O regime foi adotado em julho de 1999, a partir do Decreto 3.088, de 21 de junho do mesmo ano. Em 30 de junho, o Conselho Monetário Nacional (CMN), composto pelos Ministros da Fazenda (que o preside) e do Planejamento e pelo Presidente do Banco Central, decidiu adotar o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para balizar o regime de metas, cujo desenho incorporou inicialmente o dispositivo de intervalos de 2 pontos percentuais para cima ou para baixo da meta central para fazer frente a circunstâncias particulares que pudessem afetar a trajetória dos preços. Estabeleceu-se o período de um ano para a operação e avaliação do sistema e não foram incorporadas cláusulas de escape (BOGDANSKI; TOMBINI; WERLANG, 2000).

**Em relação às características da inflação brasileira, cumpre observar que ainda persiste no país um elevado grau de indexação na economia, que provém em sua maior parte dos preços administrados pelo governo**

Logo, o único expediente incorporado ao regime para absorver choques correspondeu ao estabelecimento de uma margem de variação em relação à meta central. A inexistência de mecanismos adicionais para a acomodação de choques que provoquem

desvios dos preços em relação à meta estipulada, difíceis de serem contidos pelo aumento da taxa de juros, decorreu da utilização em maior grau do regime, em sua fase inicial, mais como instrumento de desinflação do que como papel de ancoragem e

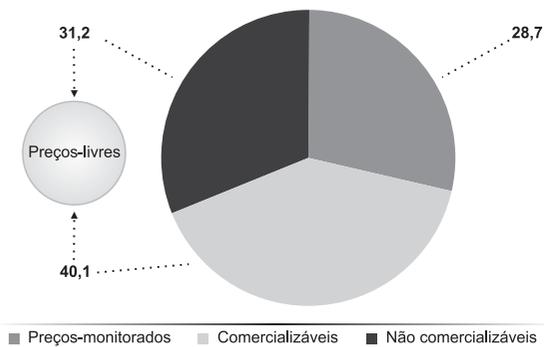
convergência de expectativas dos agentes. Isto porque, sob contexto de forte incerteza em relação ao controle da inflação, um desenho mais flexível poderia não reorientar o sentimento do público em relação à magnitude esperada de aumento dos preços.

Optou-se, por isso, pela adoção de um índice cheio de inflação para operar o sistema que, aliado ao estabelecimento de metas anuais que tomam por base o calendário gregoriano e à inexistência de cláusulas de escape, concorreu para tornar o IT bastante rígido. Esta categorização do regime brasileiro não é fortuita, podendo ser amparada pela comparação com os desenhos observados em âmbito internacional, conforme destacado por Oliveira (2006b), bem como das especificidades relacionadas fundamentalmente: (1) à inflação brasileira; (2) ao grau de eficiência dos canais de transmissão da política monetária e, consequentemente, ao prazo para que mudanças da taxa básica de juros possam se fazer sentir sobre o lado real da economia; (3) ao entorno macroeconômico sob o qual o regime é operado e; (4) ao ritmo do processo de desinflação almejado no interregno 1999-2006.

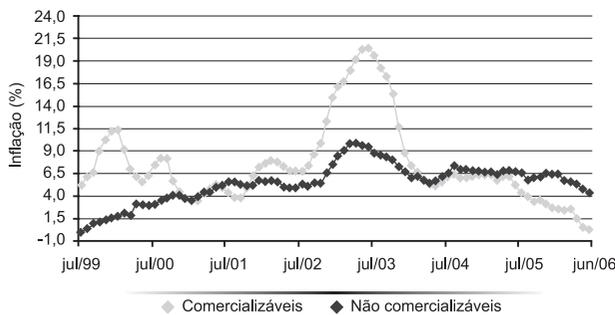
Em relação às características da inflação brasileira, cumpre observar que ainda persiste no país um elevado grau de indexação na economia, que provém em sua maior parte dos preços administrados pelo governo (Figura 4). Tal parcela resulta, preponderantemente, de contratos de empresas privatizadas que contemplam reajustes com base na inflação passada, mensurada ainda por índices fortemente influenciados pela variação cambial, dinâmica que atribui um elevado grau de inercialidade ao comportamento dos preços no país.

**Figura 4**  
Índice de inflação e regime de metas: Brasil, 1999-2006

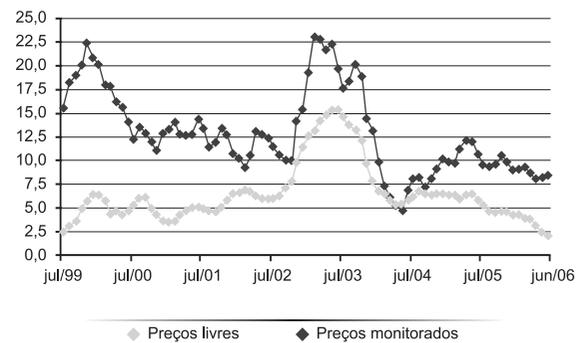
Composição do IPCA, em % (junho 2005)



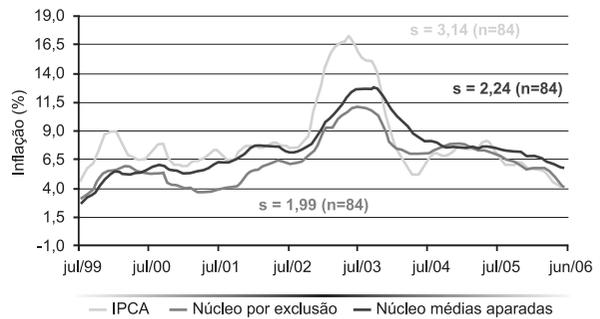
IPCA preços-livres:  
preços comercializáveis versus não-comercializáveis (jul-99/jun-06)



IPCA: preços livres versus administrados (jul-99/jun-06)



IPCA últimos 12 meses: cheio versus núcleo (jul-99/jun-06)



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores

Conforme discutido, a política monetária não exerceu nenhuma influência sobre esses preços no período corrente, mostrando-se absolutamente neutra. Assim, como cerca de 30% do IPCA, índice adotado pelo Banco Central para operar o regime de metas é composto por preços cujo comportamento reflete a inflação pregressa (Figura 4), resta à política monetária operar sobre os chamados preços livres para cumprir a meta estipulada, fato que condiciona a prática de uma política monetária mais restritiva do que seria necessária, caso todos os preços respondessem aos mecanismos de mercado.

Cumprir destacar, adicionalmente, que cerca de 40% do índice reflete os preços dos bens transacionáveis (Figura 4), cujo processo de formação é determinado, fundamentalmente, pelas forças que operam no mercado internacional e pelos custos médios dos países produtores, sobre os quais os efeitos da política monetária podem ser arrefecidos ou anulados pela variação dos preços externos de tais produtos. Restam, assim, apenas 30% dos preços que são integralmente passíveis de serem influenciados pela política monetária no período corrente,

tornando o cumprimento da meta altamente dependente de condições peculiares.

Uma outra característica, que deve ser levada em consideração ao se pensar o formato do regime de metas brasileiro, refere-se ao descompasso entre o horizonte de tempo estabelecido para a operação e avaliação do sistema e o funcionamento do mecanismo da política monetária no país. Considerando-se a composição e a dinâmica da dívida pública brasileira (Figura 5), marcada por forte participação de títulos pós-fixados e por constante necessidade de financiamento, respectivamente, um aumento da taxa de juros, ao invés de gerar um “efeito pobreza”, acaba acarretando um “efeito riqueza” para os financiadores do setor público. Ou seja, a fragilidade das finanças públicas no Brasil impõe sérias restrições à operação do IT, dada a existência de um canal de transmissão da política monetária cujos efeitos se mostram contraditórios a seus propósitos.

Isto faz com que, sob situações de *stress*, o regime possa amplificar os próprios movimentos que deram origem à pressão sobre os preços, ao invés de atuar visando contê-los. Em outras palavras, um au-

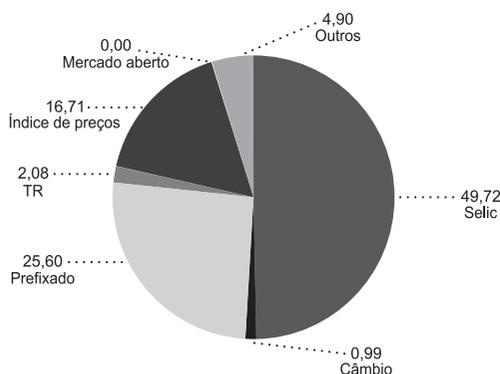
mento da taxa de juros, para fazer com que a inflação convirja para a meta, ao invés de provocar apreciação cambial, impulsiona a depreciação, dado o aumento do risco de *default* da dívida pública, fazendo a inflação aumentar ainda mais (BLANCHARD, 2004). Embora o fenômeno não constitua uma característica intertemporal da economia brasileira, movimento similar foi observado quando da crise eleitoral de 2002. Nesta perspectiva, a despeito da realidade brasileira não satisfazer as condições sob as quais as conjecturas apontadas por Blanchard (2004) seriam

de fato válidas, conforme sustentado por Belivaqua e Loyo (2005), a fragilidade das finanças públicas do país não suprime a possibilidade de recorrência do referido fenômeno.

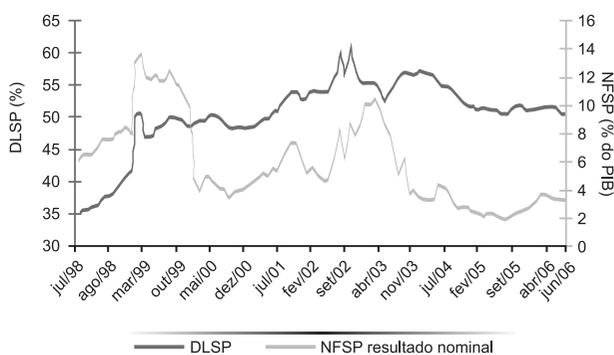
Além da baixa eficiência do canal de ativos (Figura 1), o baixo nível da relação crédito/PIB no país (Figura 5) faz com que o canal de crédito também tenha menor relevância na operação do mecanismo de política monetária, na comparação com as economias avançadas. Sua importância tende a crescer à medida que o crédito se amplia.

**Figura 5**  
Regime de metas: Brasil, 1999-2006

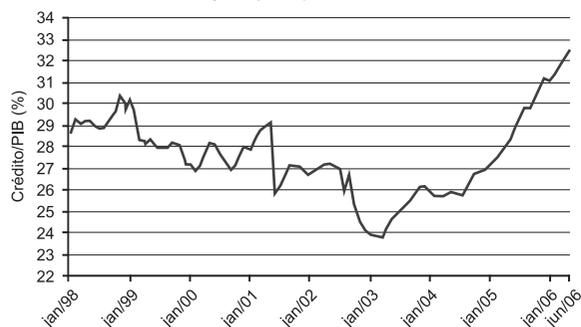
Títulos públicos federais: participação por indexador (média jul-jun.06)



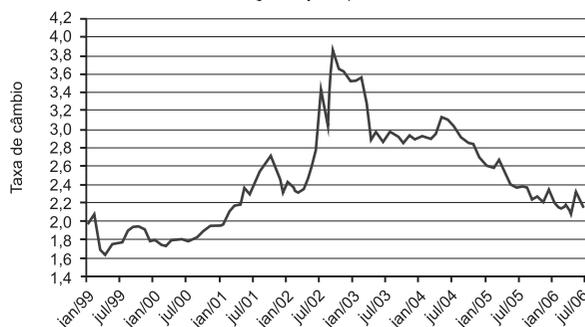
DLSP e NFSP no Brasil (jan-98/jun-06)



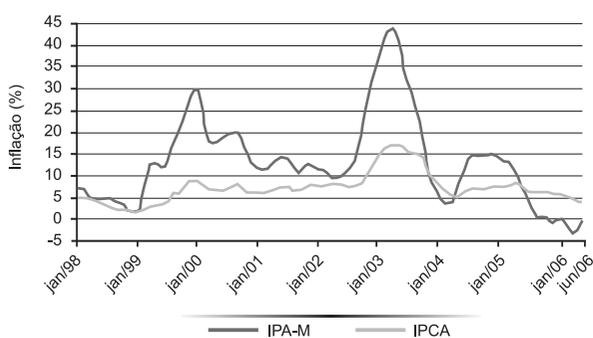
Relação crédito/PIB no Brasil (jan98/jun-06)



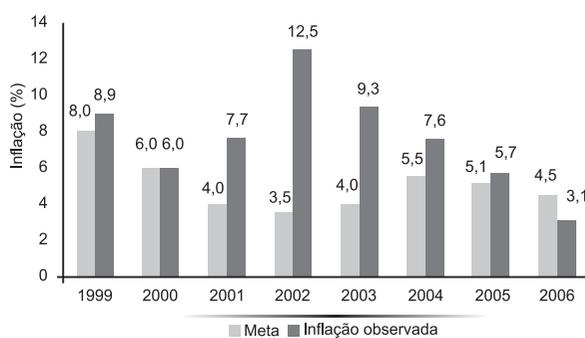
Taxa de câmbio R\$/US\$ no Brasil (jan-99/jul-06)



IPA-M versus IPCA, 12 meses (jan-98/jun-06)



Avaliação do regime de metas no Brasil, 1999-2006



Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração dos autores

As duas condições dificultam a condução da política monetária, vez que obstaculizam seu mecanismo de transmissão, e, ao cabo, dilatam o prazo para que seus efeitos se façam sentir sobre o lado real da economia. Isto faz com que o cumprimento das metas estabelecidas para o índice cheio de inflação, dentro do horizonte de apenas um ano, exija a prática de juros elevados e câmbio valorizado, combinação insustentável num período prolongado.

Embora o Banco Central tenha a possibilidade de ajustar a meta para a inflação, como fez em 2005, este procedimento poder prejudicar a credibilidade da autoridade monetária. Além disso, até que a mudança seja percebida como inevitável pelos *policymakers*, a política monetária é operada de maneira restritiva, no intento de reorientar as expectativas do público, gerando efeitos negativos dispensáveis relativamente a produto e emprego.

Já o cenário macroeconômico, embora tenha apresentado importante melhora nos últimos três anos, ainda não apresenta um grau de consistência capaz de suprimir riscos potenciais. A fragilidade das contas públicas e a elevada volatilidade cambial observada nos últimos anos, suavizada apenas no período mais recente – marcado por um contexto internacional altamente benigno –, colocam em risco a eficácia da operação do regime sob o atual desenho.

Por último, uma outra anomalia explícita do regime de IT brasileiro diz respeito ao ritmo de desinflação perseguido pela autoridade monetária. Levando-se em consideração que existe uma tendência natural de convergência dos índices de preços ao atacado e ao varejo no médio prazo; que há um elevado descompasso entre tais índices desde a adoção do regime de metas (Figura 5); que, também, há um representativo componente inercial da inflação brasileira e; que, outrossim, faz-se uso de apenas um expediente flexibilizador do regime; pode-se inferir que o ritmo de desaceleração dos preços estipulado pelo Banco Central ao longo do período 1999-2006 pode ser considerado ambicioso, notadamente no atual formato do sistema.

A Figura 5 apresenta a meta estabelecida e a inflação registrada no interregno 1999-2006. Como se pode observar, após a meta estipulada ser cumprida em 2001, 2002 e 2003, passa a se verificar quadro distinto, com a inflação superando o teto da meta, inclusive considerando o aumento da banda em torno da meta central no último período referido, de 2%

para 2,5%. Em 2004 e 2005, o índice superou o centro da meta, embora tenha ficado aquém do teto superior<sup>9</sup>. Em 2006, os últimos dados mostram uma convergência de expectativas em torno de uma inflação próxima de 3%, bem abaixo da meta estipulada para o ano, de 4,5%. Faz-se importante destacar, contudo, que o resultado esperado para 2006 tem contado com um cenário internacional altamente favorável e uma taxa de câmbio que, se mantida a médio prazo, pode colocar em risco a melhora das contas externas, verificada a partir de 2004.

De modo geral, com exceção apenas dos períodos que contaram com um ambiente internacional altamente benigno, esses resultados permitem afirmar que a partir do momento em que se resolveu estabelecer objetivos mais ambiciosos para a inflação, *vis-à-vis* o atual desenho do regime, o sistema passou a não responder adequadamente. Para 2007, a meta estabelecida é de 4,5%, com margem de dois pontos para cima ou para baixo, como em 2006. Cumpre ratificar que um formato rígido coadunado ao estabelecimento de metas ambiciosas para a inflação, ao dificultar a operação do regime e arranhar a credibilidade do Banco Central, enseja a prática de um desenho ainda mais rígido, sobrepenalizando as variáveis reais da economia.

Estas inconsistências, além de não potencializarem o papel do regime como âncora de expectativas, exigem a prática de uma política monetária de caráter intertemporalmente restritivo, obstaculizando a retomada do crescimento sustentado da economia. Conforme destacado por Oliveira (2006b), o Brasil apresentou no período posterior à adoção do regime de metas um crescimento médio e mediano inferior ao interregno prévio (1995-1998), além de um grau de volatilidade do produto ligeiramente maior, com queda apenas sensível da inflação média na comparação 1995-1998 e 1999-2004.

## APERFEIÇOAMENTOS NECESSÁRIOS

A discussão anterior mostra que um formato mais maleável de IT concorreria para maximizar os efeitos positivos do regime e minimizar os negativos, em linha com algumas experiências internacionais bem-sucedidas nesta direção (OLIVEIRA, 2006b). A

<sup>9</sup> Em 2005, a meta inicial para a inflação era de 4,5%, sendo ajustada para 5,1% quando da observância de que a meta de 4,5% se mostrava impossível de ser alcançada.

utilização de um formato rígido, combinado com o estabelecimento de metas ambiciosas para a inflação, considerando as especificidades do processo de formação de preços e do mecanismo de transmissão da política monetária prevalentes no Brasil, concorre para fragilizar a credibilidade da autoridade monetária e problematizar a sustentação do binômio reputação-credibilidade.

Embora o contexto inicial em que o IT foi implantado no Brasil tenha condicionado a adoção de um desenho rígido

– no intento de dirimir as dúvidas dos agentes quanto à capacidade da autoridade monetária manter a inflação baixa e sob controle – prorrogar sua utilização constitui equívoco similar à manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada. Mesmo depois de dissipados os riscos de volta da inflação, como ocorreu após o Plano Real, quando do uso da âncora cambial, cujos efeitos deletérios se fizeram sentir de forma significativa na fragilização do cenário macroeconômico do país.

Uma das principais lições do Plano Real correspondeu aos problemas gerados pela não adaptação dos instrumentos de política econômica às condições prevalentes em cada momento. Se, por um lado, o Plano se mostrou bem-sucedido, entre outras razões, por ter incorporado a dinâmica da indexação em sua própria lógica, com a transformação do indexador na própria moeda após alguns meses de convívio com a URV; por outro, implicou fortes constrangimentos à sociedade brasileira, justamente pelo fato de sua principal âncora, a cambial, não ter sido ajustada às novas condições vigentes, que possibilitariam a acomodação de um reajustamento da taxa de câmbio sem que isso compromettesse a estabilidade da nova moeda, o Real.

Situação análoga ocorre com o regime de metas para a inflação, pois, a despeito de sua transformação de instrumento de desinflação para âncora de expectativas, seu formato permaneceu o mesmo. Com isso, ao invés de contribuir para a retomada do crescimento da economia brasileira, o regime tem servido de obstáculo a este processo, uma vez que a exigência de uma política monetária, intertemporalmente restritiva, con-

corre para desestimular o investimento, além de incentivar o direcionamento do fluxo monetário para a circulação financeira ao invés da industrial. Esta primeira, dissociada do processo de criação e multiplicação da renda e do emprego, conforme sustentado por Keynes (1971).

Esta falta de agilidade no manejo dos instrumentos de política econômica faz com que o país desperdice importantes oportunidades históricas. Nos últimos anos, por exemplo, o crescimento econômico no Brasil tem se situado

num patamar inferior ao observado na economia mundial, tanto no centro, quanto em relação aos demais países latino-americanos (CEPAL, 2006).

Esta aversão à mudança pode ser atribuída a diversos motivos, os quais escapam ao propósito deste artigo. Vale chamar a atenção, contudo, para o descompasso entre o “tempo político” e o “tempo econômico” requerido para a viabilização de mudanças. Enquanto o primeiro reflete o período condizente com os interesses da classe política e, por isso, encontra-se mais compassado com o “cálculo eleitoral”, o segundo se refere ao período requerido pela adaptação das instituições e das normas à nova realidade econômica que se apresenta. A atual composição do CMN, ao não incorporar representantes de outros setores, concorre para subordinar o “tempo econômico” ao “tempo político”, retardando o processo de mudanças exigido por novos contextos. A democratização do Conselho, mediante a incorporação de representantes de diversos setores da sociedade, implicaria uma nova governança da política monetária no Brasil, que atuaria para aperfeiçoar o canal de expectativas da política monetária (Figura 1).

Mudança, também, deve ser realizada no método de apuração das expectativas para a inflação, baseado apenas nos departamentos econômicos das instituições financeiras. Tem-se aqui um típico conflito de agente-principal, já que os bancos podem buscar condicionar o processo de formação de expectativas, de sorte a configurar a política monetária ao sabor de seus interesses de balanço. Neste sentido, considerando que a variação dos preços e dos juros tem um forte componente subje-

**A atual composição do CMN, ao não incorporar representantes de outros setores, concorre para subordinar o “tempo econômico” ao “tempo político”, retardando o processo de mudanças exigido por novos contextos**

tivo, determinado por convenção, mostra-se oportuno ampliar o conjunto de atores na pesquisa sobre expectativas inflacionárias, que sob IT, ditam o compasso da política monetária. Incorporar as expectativas dos setores ligados ao lado real da economia, bem como os centros de pesquisas de Universidades, seria um importante passo para diminuir os impactos negativos potenciais acarretados pelo conflito bancos-Banco Central.

Mostra-se necessário, ademais, substituir o índice cheio por um *core inflation*. Isto porque, ao servir de guia para a condução da política monetária, a utilização de um índice que carrega itens altamente voláteis concorre para problematizar a gestão da política monetária. Embora o Banco Central também considere em suas decisões, além do índice cheio, o núcleo para a inflação, a institucionalização de um *core inflation* para nortear a condução da política monetária aperfeiçoaria o processo de formação e coordenação de expectativas dos atores econômicos, determinante no regime de metas para a inflação.

Conforme mostrado por Oliveira (2006a), mesmo os países desenvolvidos, cujas economias são menos vulneráveis a choques e cujo grau de indexação, quando existente, é muito menor do que o observado no Brasil, fazem uso de núcleos de inflação. Por isto, a utilização de um índice cheio pode ser considerada uma importante anomalia do formato de IT brasileiro, embora justificável em seu estágio inicial. A Figura 5 apresenta duas medidas de núcleo, por exclusão de preços monitorados e por médias aparadas, sendo possível observar a menor volatilidade do índice (menor desvio padrão, discriminado por *s*), além do menor patamar, em quase todo o interregno considerado. Este comportamento enseja a execução de uma política monetária menos sensível aos movimentos episódicos que implicam desvios passageiros dos preços em relação à meta perseguida.

Mais oportuno seria, contudo, ao invés de excluir do índice de inflação os preços administrados, desindexar os contratos assistidos pelo governo mediante a revisão dos termos contratuais realizados quando das privatizações, cuja inercialidade inflacionária decorrente impõe severas restrições ao manejo da política monetária. Como se pode verificar na Figura 5, os preços administrados acumulados nos últimos 12 meses, findos nos meses respectivos,

superaram por quase todo o período a variação dos preços livres. Por não exercer efeito sobre o componente inercial no período corrente, a política monetária acaba tendo que ser manejada de modo a arrochar os preços livres, no intento de compatibilizar o comportamento dos preços com a trajetória almejada para a inflação.

Isto significa que o estabelecimento de uma meta para a inflação num intervalo entre 3% a 5%, por exigir um nível de preços livres ainda menor, mostra-se factível apenas sob condições peculiares, como um cenário externo altamente benigno, não sustentáveis permanentemente. Nesses termos, a desindexação se apresenta como condição indispensável para aumentar o grau de eficiência da política monetária e, ao cabo, para permitir uma relação mais sintomática entre os movimentos na taxa de juros e o comportamento dos preços.

O atual formato do IT utilizado no Brasil faz com que o cumprimento da meta enseje um manejo tal dos instrumentos de política econômica que, se por um lado, mostra-se subserviente à lógica do cumprimento da meta para a inflação no curto prazo, por outro e, paradoxalmente, coloca em risco a própria sustentação do binômio reputação-credibilidade, ao concorrer para fragilizar os fundamentos da economia. Merece destaque, neste sentido, a utilização da taxa de câmbio como instrumento de desinflação, movimento que, se desacompanhado de um contexto internacional favorável, pode implicar aumento da vulnerabilidade da economia a choques externos, em face de seus impactos negativos sobre a conta-corrente do balanço de pagamentos.

Por fim, as experiências internacionais bem-sucedidas na utilização do regime de metas sugerem a utilização de um horizonte mais alongado para a operação e avaliação do sistema. Isto permitiria maior grau de absorção de choques, além de viabilizar maior compasso entre a operação do regime e o *pass-through* da política monetária. Países como Austrália e Nova Zelândia, cujos canais de transmissão da política monetária são mais eficientes do que os do Brasil, operam o sistema a partir de horizontes mais dilatados – que ultrapassam o ano-calendário – e vêm apresentando resultados positivos, tanto em termos de redução da inflação, quanto em termos de crescimento econômico (OLIVEIRA, 2006a).

Iniciativas que busquem aumentar a eficiência dos canais de transmissão da política monetária também se mostram fundamentais para uma melhor operação do sistema, tais como elevar a relação crédito/PIB, de sorte a potencializar o canal de crédito da política monetária, outrossim para aumentar a participação dos títulos prefixados na composição da dívida mobiliária – com base em uma estratégia que busque romper a gestão pró-cíclica da dívida pública realizada no Brasil há anos e que concorra na direção de configurar um canal de ativos com efeito convencional, por meio do qual um aumento da taxa de juros, ao implicar uma queda do preço do título, desestimule o consumo, ao invés de gerar o “efeito-riqueza”.

A aplicação deste conjunto de aperfeiçoamentos, além de contribuir para a sustentação do binômio reputação-credibilidade, não a partir da leniência em relação à inflação, mas mediante a sintonização do desenho do regime de metas às especificidades da inflação e dos mecanismos de transmissão da política monetária no país, também contribuiria para a construção de uma estrutura a termo da taxa de juros que propiciasse o alongamento da dívida mobiliária, ao invés de incentivar a lógica especulativa de curto prazo. Permitiria, ademais, uma forte redução da Selic com base em mecanismos de mercado, ensejando taxas mais elevadas para títulos com prazos de maturação mais alongados. Finalmente, tais iniciativas concorreriam para atribuir viabilidade à execução de uma política cambial sintonizada com os propósitos da produção e do emprego, deixando-se de utilizar este preço-chave da economia como mero instrumento de desinflação.

## CONCLUSÃO

O artigo discutiu os problemas relacionados à operação do regime de metas para a inflação no Brasil, chamando particular atenção ao desenho utilizado para a operação do sistema. Para isto, depois de apresentar a concepção geral do IT, procedeu-se à análise de cada um dos expedien-

tes capazes de atribuir maior maleabilidade ao regime. Observou-se que o formato de IT utilizado no país pode ser considerado rígido, tomando-se por base algumas especificidades relacionadas ao funcionamento do mecanismo de transmissão da política monetária, à dinâmica da inflação, ao ambiente macroeconômico e ao ritmo de desinflação perseguido pela autoridade monetária.

A análise permitiu concluir que o desenho do regime de metas atualmente utilizado requer a prática de uma política monetária intertemporalmente contracionista, procedimento que obstaculiza a retomada do crescimento sustentado da economia. Além disso, a coexistência de um formato rígido de IT com o estabelecimento de metas ambiciosas para a inflação dificulta a operação do regime, coloca em risco a credibilidade da autoridade monetária e minimiza os efeitos positivos da própria âncora utilizada, ensejando um grau de rigidez ainda maior.

O comportamento do regime de IT a partir de 2001 indica a necessidade de incorporação de expedientes capazes de torná-lo mais compatível com as características da economia brasileira. O regime de metas teria seus efeitos positivos potencializados se fosse operado com base em um *core inflation*, que excluísse os itens mais voláteis e os preços administrados pelo governo; se contasse com um Conselho Monetário Nacional mais amplo e democratizado, de sorte a compassar o “tempo político” às exigências do “tempo econômico”; se o processo de apuração das expectativas de inflação fosse realizado, não apenas a partir das expectativas dos departamentos econômicos dos bancos, mas mediante a apuração das expectativas de outros setores econômicos representativos da sociedade, no intento de dirimir eventuais problemas de agente-principal; se fosse operado sob um prazo mais dilatado, de modo a evitar que desvios temporários dos preços em relação à trajetória desejada para a inflação provoquem mudanças desnecessárias na condução da política monetária; se contasse com medidas complementares, mas não menos importantes, que buscassem aperfeiçoar os canais de transmissão da política monetária.

## REFERÊNCIAS

- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Séries temporais*. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2005.
- BELIVAQUA, A.; LOYO, E. Brazil's stress test of inflation targeting. *BIS papers: globalization and monetary policy in emerging markets*, n. 23, May, 2005. Alterado por ser um periódico
- BERNARKE, B. et al. *Inflation targeting: lessons from the international experience*. Princeton University Press, 1999.
- BLANCHARD, O. Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brasil. *NBER Working Paper*, n.10389, March 2004.
- BLEJER, M.; LEONE, A. Introduction and overview. In: BLEJER, M. et al. *Inflation target in practice: strategic and operational issues to emerging markets economies*. Internatiol Monetary Fund: IMF, 1999.
- BOGDANSKI, Joel; TOMBINI, Alexandre A.; WERLANG, Sérgio R. Implementing inflation targeting in Brazil. *Working Papers Series*, n.1, July, 2000.
- CEPAL. *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Chile: Cepal, 2006.
- DEBELLE, G. inflation targeting and output stabilization in Australia. In: BLEJER, M. et al. *Inflation target in practice: strategic and operational issues to emerging markets economies*. Internatiol Monetary Fund: IMF, 1999.
- EICHENGREEN, Barry. Can emerging markets float? should they inflation target? *Working Paper Series*, 2002.
- EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- FERREIRA, Thaís Porto; PETRASSI, Myrian Beatriz Silva. Regime de metas para a inflação: resenha sobre a experiência internacional. *Notas Técnicas do Banco Central do Brasil*, n. 30, nov. 2002.
- FRIEDMAN, M. The role of monetary policy. *The American Economic Review*, v. 57, n. 1, p.1-17, 1968.
- \_\_\_\_\_. A monetary and fiscal framework for economic stability. *The American Economic Review*, v. 38, n. 3, p. 245-64, 1948.
- IPEADATA. Base de dados. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 01 out. 2006.
- KEYNES, J. M. Treatise on Money. In: *The collected writings of John Maynard Keynes*. New York: Macmillan Cambridge University Press, 1971.
- KYDLAND, F.; PRESCOTT, E. Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, n. 85, p.473-92, 1977.
- LEIDERMAN, L.; SVENSSON, L. *Inflation targets*. London: CEPR, 1995.
- LUCAS, R. E. Some international evidence on output-inflation trade-off. *The American Economic Review*, v. 63, n. 3, p.326-34, 1973.
- MISHKIN, F. Can inflation targeting work in emerging market countries? *NBER Work Paper Series*, n. 10646, July 2004.
- \_\_\_\_\_. Inflation targeting in emerging market countries. *NBER Working Paper Series*, n.7618, 2000.
- MISHKIN, F.; SCHMIDT-HEBBEL, K. One decade of inflation targeting in the world: what do we know and what do we need to know. *NBER Working Paper Series*, n. 8397, 2001.
- OLIVEIRA, Giuliano C. Inflation targeting no Brasil: uma análise à luz da experiência internacional. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11., 2006, Vitória(ES). *Anais...Vitória(ES)*, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Regime de metas para a inflação: algumas lições a partir da experiência internacional. *Economia & Tecnologia*, CEPEC/UFPR, p.49-61, 2006b.
- PHELPS, E. Phillips curves, expectations of inflation and optimal unemployment over time. *Economica*, v. 34, n. 35, p. 254-281, August 1967.
- SARGENT, T.; WALLACE, N. Rational expectations and the theory of economic policy. In: LUCAS, R; SARGENT, T. (Ed). *Rational expectations and econometric practice*. Mineápolis: The University of Minnesota Press, 1981.
- SVENSON, L. Inflation targeting: should be modeled as an instrument rule or a targeting rule? *NBER Working Paper*, n. 8925, May, 2002.



# Sistema Financeiro Nacional e oferta de crédito: uma análise estrutural pós-plano real\*

Thiago Reis Góes\*\*  
Lúcio Flávio de Freitas\*\*\*  
Fábio Batista Mota\*\*\*\*

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo avaliar a trajetória da oferta de crédito no pós-Plano Real, de 1995 a 2005. A análise foi feita pela ótica da tendência, utilizando-se séries de tempo a preços constantes de dezembro de 2005. Como sabido, a estabilidade de preços implicou, para os bancos, a perda da receita inflacionária, que era uma das suas principais fontes de lucro. À época, boa parte dos especialistas argumentava que a expansão do crédito seria a saída para o problema. Contudo, os resultados do estudo demonstram não ter havido mudanças significativas no padrão de crescimento do crédito, salvo a partir de 2004 com o advento do microcrédito e do crédito consignado. O que houve, de fato, foi a expansão das operações de tesouraria e a queda do volume de crédito como proporção do PIB e do patrimônio líquido, consoante com a postura conservadora e a preferência pela liquidez manifestada pela firma bancária.

**Palavras-chave:** Sistema Financeiro Nacional; Receita inflacionária; Plano Real; Oferta de crédito; Preferência pela liquidez.

## INTRODUÇÃO

A insuficiência de crédito por muito tempo esteve associada, no Brasil, à instabilidade macroeconômica e, em especial, às taxas de inflação elevadas. A estabilidade de preços verificada com a implementação do Plano Real teve como consequência, inicialmente, a perda de receita para as instituições bancárias, que, como sabido, auferiam vantagens financeiras derivadas do

## Abstract

*This article aims to evaluate the course of credit offerings after the "Plano Real", from 1995 to 2005. The analysis was made using the trend point of view, a series of different times at constant prices were used from December 2005. As known, price stability implied the loss of inflationary revenues for banks, which was one of their main profit sources. At that time, most specialists argued that expansion of credit would be the way to solve the problem. However, the results of this analysis showed that no significant changes in the credit growth pattern happened, except for the ones observed after 2004 with the beginning of the "micro-credit" and the "payroll loan". What really happened was the expansion of treasury operations and the fall of credit volume, considering it as a ratio between GDP and the net patrimony, in accord with the conservative position and the preference for liquidity revealed by banking firms.*

**Keywords:** National Financial System; Inflationary revenue; Plano Real; Credit supply; Liquidity preference.

ambiente inflacionário. Desta forma, os bancos tiveram que estabelecer novas estratégias operacionais para, além de se adaptar ao novo ambiente, compensar a perda da receita inflacionária<sup>1</sup>. A literatura dedicada ao problema sugeria, em sua maioria, que uma consequência deste processo seria a elevação da oferta de crédito por parte do setor bancário, pois esta seria a alternativa encontrada pelos bancos para recrudescer as taxas de lucro. Ao longo deste trabalho, procurar-se-á demonstrar, contudo, que a análise dos dados não permite ratificar tal argumento.

\* Este artigo é uma versão, com modificações, do artigo intitulado "A oferta de crédito no período pós-plano real", publicado na Revista Desenhábia em março de 2007.

\*\* Mestrando em Economia (CME/UFBA). Pesquisador do Programa Economia da Saúde (PECS/ISC/UFBA). thiagogoes@gmail.com

\*\*\* Mestrando em Economia (CME/UFBA). Pesquisador do Grupo de Estudos Intersetoriais (GERI/FCE/UFBA). luciofreitas@yahoo.com.br

\*\*\*\* Mestrando em Economia (CME/UFBA). Pesquisador do Programa Economia da Saúde (PECS/ISC/UFBA). motafb@hotmail.com

<sup>1</sup> Os ganhos médios mensais dos bancos com a inflação caíram de R\$ 408,5 milhões em 1993 para R\$ 113 milhões no segundo semestre de 1994 (CARVALHO, 2003).

O objetivo deste artigo é, portanto, analisar, tendo por base o referencial teórico pós-keynesiano, a trajetória temporal do volume e do comportamento do crédito ofertado pelo Sistema Financeiro Nacional (SFN) pós-Plano Real. Neste sentido, a análise da evolução do crédito no período 1995-2005 será feita pela ótica da tendência, utilizando-se séries de tempo a preços constantes de dezembro de 2005. A base de dados, formada pelos saldos consolidados das operações de crédito em final de período do sistema financeiro nacional, pode ser encontrada no site do Banco Central do Brasil (BACEN). O deflator utilizado foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), disponível no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Este artigo está estruturado em duas seções. Na primeira são apresentadas as principais modificações no Sistema Financeiro Nacional pós-estabilização de preços. Analisa-se, na seção seguinte, o comportamento do volume de crédito na economia brasileira, destacando a sua interação com a conjuntura macroeconômica. As considerações finais encerram a exposição.

## SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL PÓS-ESTABILIZAÇÃO

Nos períodos de alta inflação e desequilíbrios macroeconômicos, que marcaram os anos de 1980 e início de 1990, as receitas inflacionárias<sup>2</sup> constituíram uma das principais fontes de lucros dos bancos brasileiros. Assim, a estabilização dos preços que se seguiu à implantação do Plano Real, em 1994, implicou, por conseqüência, em profundas mudanças no Sistema Financeiro Nacional, notadamente nas estratégias operacionais<sup>3</sup> e na estrutura do setor bancário. Estas mudanças, em boa medida, derivaram da necessidade de se adaptar ao novo ambiente, mas, sobretudo, da busca por novas formas de financiamento, dada a impossibilidade de gerar receitas a partir da inflação.

<sup>2</sup> "Os ganhos inflacionários eram propiciados pela perda do valor real dos depósitos à vista e/ou pela correção dos depósitos bancários em valores abaixo da inflação." (BARROS; ALMEIDA JR., 2004, p. 3).

<sup>3</sup> Como, por exemplo, o crescimento dos serviços de intermediação financeira, administração de portfólio, custódia e emissão de títulos, custódia de ações, entre outros.

### **Nos períodos de alta inflação e desequilíbrios macroeconômicos, que marcaram os anos de 1980 e início de 1990, as receitas inflacionárias constituíram uma das principais fontes de lucros dos bancos brasileiros**

No primeiro momento após a estabilização, a principal fonte de receita buscada pelos bancos foi a expansão das operações de crédito. Esta afirmação é consoante com certos estudos que afirmam ter havido uma elevação das operações de crédito nos primeiros

anos pós-Plano Real, como, por exemplo, o trabalho de Puga (1999) e o de Barros e Almeida Jr. (2004). Contudo, o crescimento da oferta de crédito verificado à época, que se deu sem a devida análise de risco, teve como resultado um alto índice de inadimplência -

que, somado a perda da receita inflacionária, provocou um grave problema de liquidez no setor bancário, fazendo necessária a intervenção do BACEN. A crise afetou até mesmo bancos grandes e médios, a exemplo dos Bancos Econômico, Nacional e Bamerindus.

Com o fim de afastar a possibilidade de uma crise bancária sistêmica, o Governo Federal promoveu uma série de medidas para reestruturar e fortalecer o SFN. Entre elas, uma mudança na legislação, para permitir ao BACEN agir de forma preventiva, quando os bancos não estivessem cumprindo as regras estabelecidas ou apresentassem sérios problemas financeiros. Dentre as principais medidas adotadas pelo BACEN, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) obteve papel de destaque, notadamente no que tange à tentativa de salvamento do setor bancário brasileiro.

O Proer teve como objetivo facilitar a reorganização administrativa, operacional e societária de instituições bancárias, incluindo a transferência de controle acionário, mediante a compra e incorporação de instituições com dificuldade de liquidez, por intermédio de concessão de crédito subsidiado e certas vantagens fiscais (HILLBRECHT, 1999, p. 110).

Ainda no âmbito do movimento de reestruturação do setor bancário nacional, intensificou-se, seguindo a tendência mundial, o processo de desregulamentação e liberalização financeira. Tais fenômenos desencadearam forças que impulsionaram um acentuado processo de consolidação do setor de serviços financeiros, via uma série de negócios de aquisições e fu-

sões, envolvendo tanto empresas bancárias nacionais como de outros países (VASCONCELOS; STRACHMAN; FUCIDJI, 2003). A motivação para a entrada de bancos estrangeiros no mercado brasileiro estava, dentre outras, no *spread* creditício e nos elevados custos operacionais dos bancos nacionais, que lhes conferia uma enorme vantagem competitiva. Conseqüentemente, vários bancos estrangeiros entraram no país. Sumariamente, e a despeito do argumento oficial<sup>4</sup> da época, o resultado foi a desnacionalização e o aumento da concentração bancária - que, ao aumentar o poder de mercado do setor, permitiu, por exemplo, a elevação dos *spreads* para operações de crédito.

Mais ainda, nesse período, fim dos anos 1980 e década de 1990, houve uma acentuada alteração do comportamento dos bancos, que passaram a financiar o endividamento público. Farhi (2003) destaca que tal fato ocorreu primeiro em função do contingenciamento de crédito interno, mas foi mantido a posteriori por opção estratégica, como respostas às incertezas macroeconômicas do período. Do ponto de vista da empresa privada não-bancária, um outro agravamento à oferta de crédito foi o descompasso entre a redução do seu volume e o crescimento dos mercados de capitais, prejudicando a alternativa de financiar a inversão por colocação de títulos de dívida privada (securitização) ou por lançamento de ações.

## ANÁLISE DO COMPORTAMENTO DO VOLUME DE CRÉDITO NA ECONOMIA BRASILEIRA

Antes de proceder à análise, enfatiza-se que o estudo da trajetória dos saldos das operações de crédito concedidos pelo SFN não pode estar descolado de uma análise simultânea da conjuntura econômica do período em questão. Essa vinculação reflete o fato de que os bancos, porque atuam em

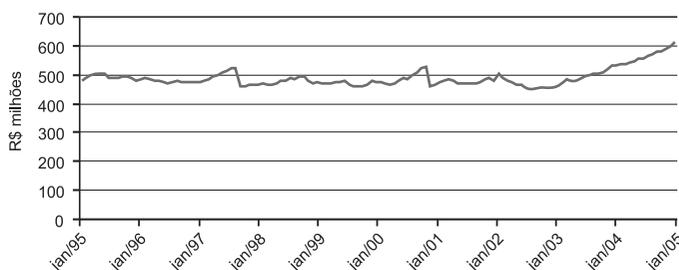
um ambiente de incertezas não-probabilísticas, desenham as suas estratégias em função das expectativas que formam em relação ao ambiente. Neste sentido, também o comportamento da oferta de crédito é uma variável dependente da conjuntura econômica.

O comportamento do crédito total, em valores reais, está representado no Gráfico 1. Tal comportamento, ao menos para o caso brasileiro, contradiz o argumento comumente utilizado de que a oferta de crédito tende a

aumentar num ambiente de estabilidade monetária. Pelo contrário, a análise da tendência da oferta de crédito pelo SFN entre 1995 e 2005 indica não ter havido mudanças significativas no padrão de crescimento do crédito, pelo menos não como função da estabilidade.

### A análise da tendência da oferta de crédito pelo SFN entre 1995 e 2005 indica não ter havido mudanças significativas no padrão de crescimento do crédito, pelo menos não como função da estabilidade

**Gráfico 1**  
Operações de crédito do sistema financeiro total: saldos em final de período, Brasil, jan. 95/jan. 05



Fonte: Banco Central do Brasil, 2005

No período imediato pós-Plano Real, observou-se uma elevação nos saldos das operações de crédito. Esse fato foi justificado pelo direcionamento das aplicações ativas das firmas bancárias para os empréstimos, como alternativa à perda da receita inflacionária. Entretanto, como dito anteriormente, esse aumento na concessão de crédito não foi acompanhado de uma avaliação de risco adequada, dando origem à crise bancária de 1995-1996. A crise se refletiu nas operações de crédito a partir do segundo semestre de 1995, quando os bancos passaram a adotar uma postura mais conservadora na concessão de novos créditos. Em outras palavras, a crise bancária impediu a tendência crescente das opera-

<sup>4</sup> O de que os bancos estrangeiros ampliariam o leque e a qualidade de oferta de produtos financeiros, aumentando a eficiência do sistema bancário - como difundido à época pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE-MF).

ções de crédito no período, ainda que a trajetória decrescente tenha se revertido e permanecido estável já em 1996. Adicionalmente, a partir de março de 1995, o volume das operações de crédito foi também afetado pela crise mexicana, devido à adoção, pelo BACEN, de uma política monetária mais restritiva.

Um recrudescimento das operações de crédito pôde ser observado já a partir do primeiro semestre de 1997. Contudo, no quarto trimestre do mesmo ano, a crise financeira do sudeste asiático ampliou o quadro de incertezas, abalando ainda mais a confiança dos mercados na estabilidade econômica dos países emergentes. O agravamento das tensões no mercado financeiro levou o BACEN a intensificar a política monetária, elevando a taxa de juros. Houve, conseqüentemente, nova retração no volume de crédito concedido pelo SFN. No último trimestre de 1997, a situação creditícia foi agravada pela contração dos saldos das operações de crédito do sistema financeiro público - uma tentativa do governo federal de reduzir o déficit público, por meio da restrição da oferta de crédito para estados e municípios. Esse procedimento se enquadra basicamente no processo de renegociação da dívida bancária dos estados e municípios. Nesse ano, houve uma retração de 32,5%, em valores nominais, das operações de crédito ao setor público, em conseqüência da liquidação de parte da dívida bancária dos estados e municípios, por meio de securitização. É importante destacar ainda a Resolução nº 2.443 de 14/11/97 do Conselho Monetário Nacional (CMN) que limitava os saldos das operações de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária.

O enfraquecimento dos efeitos da crise asiática e a reversão da tendência de alta das taxas de juros no Brasil deram início a um movimento de recuperação da atividade econômica ainda no primeiro semestre de 1998, após a queda verificada em novembro e dezembro do ano anterior. Os cenários interno e externo mais favoráveis foram também os responsáveis pela estabilidade das operações de crédito verificadas nos primeiros meses de 1998. Contudo, a partir do segundo semestre, com a crise russa, as expectativas de aumentos na taxa de juros levaram tanto a um posicionamento defensivo por parte dos agentes

econômicos quanto à manutenção da postura conservadora do setor bancário, observada ao longo do ano, isto é, permaneceram bastante rigorosos e seletivos quanto à concessão de novos créditos. A elevação da taxa básica de juros não foi suficiente para assegurar o prêmio de risco esperado pelo mercado e o BACEN teve que efetuar grandes compras de reais para manter a taxa de câmbio fixa frente à fuga de capitais, implicando em esterilização monetária.

No ano de 1999, o sistema financeiro manteve a postura conservadora nas suas operações ativas, por meio da seletividade do crédito e da preferência por operações de tesouraria. Esse comportamento, que já vinha de períodos anteriores, foi reforçado pela mudança do regime cambial e pelas variações na trajetória das taxas de juros. Com isso, observou-se um declínio do volume de concessão de créditos. É importante ressaltar, contudo, que nesse ano foram adotadas algumas medidas, visando a redução do custo de intermediação financeira e a ampliação da oferta de crédito, a saber: as reduções nos recolhimentos dos compulsórios por meio de circulares do BACEN<sup>5</sup>; a Cédula de Crédito Bancário<sup>6</sup>, pela Medida Provisória nº 1.925, de 14/10/1999; e a sociedade de crédito ao microempreendedor, por meio da Resolução nº 2.627, de 03/08/1999. Como conseqüência, pôde-se observar uma trajetória crescente dos saldos das operações de crédito já no ano de 2000, que se estendeu até o primeiro quadrimestre de 2001. A redução das taxas de juros e o crescimento do PIB de 4,2% também tiveram papel relevante para o aumento do volume de crédito.

As elevadas taxas de crescimento econômico, verificadas desde o segundo semestre do ano 2000, começaram a se arrefecer a partir do segundo trimestre de 2001, com os saldos das operações de crédito, por conseqüência, tendendo na mesma direção. O desaquecimento da atividade econômica se deveu, ao menos em parte, a fatores internos e externos, que afetaram negativamente as expectativas dos agentes econômicos. Destacaram-se, entre

<sup>5</sup> A Circular nº 2.927, de 8/09/1999, reduziu a alíquota de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista de 75% para 65% e a Circular nº 2.939, de 14/10/1999, tornou nula a alíquota de recolhimento compulsório em títulos exigidos sobre os recursos a prazo.

<sup>6</sup> Título de crédito emitido por pessoa física ou jurídica, representando promessa de pagamento em dinheiro em favor de instituições financeiras.

os fatores internos, a crise energética e as elevações das taxas de juros. No campo dos fatores externos, o destaque ficou para a crise argentina e para os atentados terroristas de 11 de setembro. Diante deste cenário, o SFN passou a privilegiar as operações de tesouraria com títulos públicos. Um outro fator relevante para a retração dos empréstimos no ano de 2001 foi a diminuição dos empréstimos nas carteiras das instituições públicas federais decorrente do estabelecimento do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP nº 196, de 28/06/01).

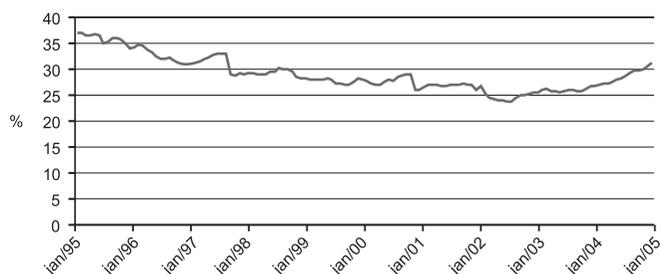
O comportamento das operações de crédito do sistema financeiro, em 2002, manteve a trajetória de queda, em termos reais, sobretudo no segundo semestre. Esse comportamento declinante foi reflexo das condições desfavoráveis predominantes nos cenários externo (incertezas quanto aos resultados corporativos associados às empresas americanas e a volatilidade do preço do petróleo, devido à expectativa de conflito no oriente médio) e interno (incertezas quanto à futura condução da política econômica), que se traduziram na contração de financiamentos internacionais, volatilidade da taxa de câmbio e elevações da taxa de juros - que levaram as instituições bancárias à manutenção do comportamento conservador quanto à oferta de crédito.

A partir do segundo semestre de 2003, a condução da política monetária se deu de forma mais flexível, refletindo a manutenção da estabilidade cambial e a convergência das expectativas de inflação à meta estabelecida pela autoridade monetária. A redução das taxas de juros e a criação de medidas institucionais voltadas a ampliar e facilitar o acesso ao crédito, destacando-se as operações de microcrédito e, principalmente, as de empréstimos consignados<sup>7</sup> em folha de pagamento, permitem explicar a tendência crescente das operações de crédito, que se mantiveram até o final de 2005. Este fato pode ser verificado, no Gráfico 1, pela trajetória ascendente do volume de crédito a partir do início de 2004. Modalidade de crédito pessoal

que mais tem crescido no país, o empréstimo consignado participava, no final de 2003, com 26% do total, chegando a 35% e a 45% em dezembro de 2004 e de 2005, respectivamente. Em 2004, o crédito pessoal geral cresceu 43% contra quase 100% do crédito consignado, e 44% contra 84% no ano de 2005 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2005). É importante salientar também que a conjuntura econômica favorável prevalecente nos anos de 2004 e 2005 foi um fator de fundamental importância para o aumento do volume de crédito verificado no período.

Como pode ser observado no Gráfico 2, o saldo das operações de crédito como proporção do PIB apresentou uma trajetória decrescente no período 1995-2004. Assim, tomando-se a evolução da relação crédito/PIB (Gráfico 2) e a trajetória dos saldos das operações de crédito (Gráfico 1), chega-se à conclusão de que as medidas adotadas com o fim de estimular a oferta de crédito na economia brasileira não lograram o êxito esperado. Em outras palavras, poder-se-ia contradizer o argumento de que a estabilidade de preços provocaria um aumento expressivo da oferta de crédito concedido pelo SFN como alternativa à perda da receita inflacionária. Note-se, contudo, que o Gráfico 2 revela também uma trajetória ascendente da oferta de crédito como proporção do PIB a partir de 2004. Não obstante, o período 2004-2005 é demasiadamente curto para se afirmar que houve uma mudança na tendência desta relação.

**Gráfico 2**  
Operações de crédito do sistema financeiro como proporção do PIB, Brasil, jan. 95/jan. 05



<sup>7</sup> Regulamentado pela medida provisória nº 130/03 convertida em lei pelo Congresso Nacional em 17 de dezembro de 2003, sob o nº 10.820.

Fonte: Banco Central do Brasil, 2005

Quando se analisa o comportamento das operações totais, em termos reais, do sistema financeiro privado, observa-se que o previsto não aconteceu - o aumento da concorrência, em função do processo de privatizações, e, por conseqüência, a elevação da oferta de crédito. As operações de crédito deste segmento apresentaram apenas um comportamento de leve ascendência, predominando uma trajetória relativamente estável - salvo a elevação das operações de crédito total do sistema financeiro privado no período 2000-2001, um reflexo não só da conjuntura econômica favorável, mas também das políticas de fomento ao crédito adotadas pelo governo federal. Outrossim, a relação crédito total do setor privado como proporção do PIB (Gráfico 3) apresentou uma trajetória estável no período 1995-2005 - as oscilações observadas, como de costume, remetem a fenômenos de ordem conjuntural.

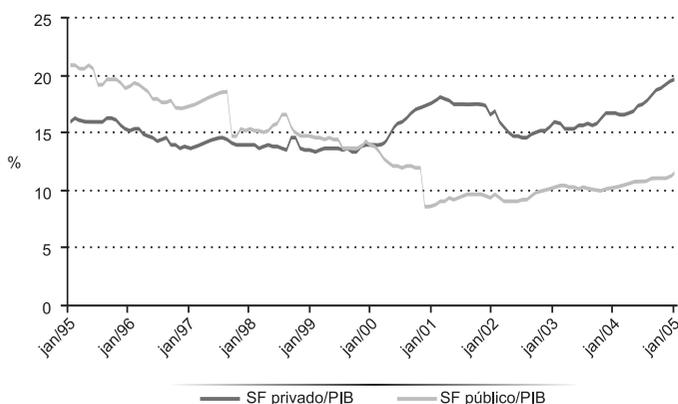
Para analisar o comportamento dos saldos das operações de crédito do sistema financeiro público, é necessário levar em conta o seu "enxugamento", resultado do processo de reestruturação do setor bancário imposto pelo governo brasileiro. Como esperado, as operações totais do sistema financeiro público apresentaram uma trajetória declinante, não só por causa da redução física de bancos, mas tam-

bém porque as instituições públicas remanescentes passaram a operar de acordo com a ótica bancária privada. Constata-se que a redução da participação do setor público nas operações de crédito não foi acompanhada por uma elevação dos saldos das operações do sistema financeiro privado. Assim, as medidas implementadas no início do Plano Real, que contemplavam a redução da presença do setor público na atividade bancária e a abertura do setor financeiro à participação ativa do capital estrangeiro, com maior atuação no varejo, não surtiram o efeito desejado, a saber, a elevação da oferta de crédito na economia brasileira, como demonstrado nos Gráficos 1, 2 e 3.

O Gráfico 3 evidencia o comportamento temporal do saldo das operações de crédito do sistema financeiro público como proporção do PIB, apontando a sua trajetória decrescente. Os momentos de queda brusca, principalmente em 1997 e 2001, se devem ao processo de reestruturação do SFN. Em 1997, foram implementadas algumas privatizações importantes, como a do Banerj, do Credireal e do Meridional. No ano de 2001, a redução do volume de crédito decorreu, principalmente, dos efeitos produzidos pelo Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (Medida Provisória nº 2.196, de 28/06/2001), que afetou mais fortemente as operações com recursos direcionados, em especial as relacionadas com o crédito habitacional e rural. O programa objetivava o ajuste da situação patrimonial do Banco do Brasil, da Caixa Econômica Federal, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia às normas que estabeleciam a exigência de capital mínimo das instituições financeiras.

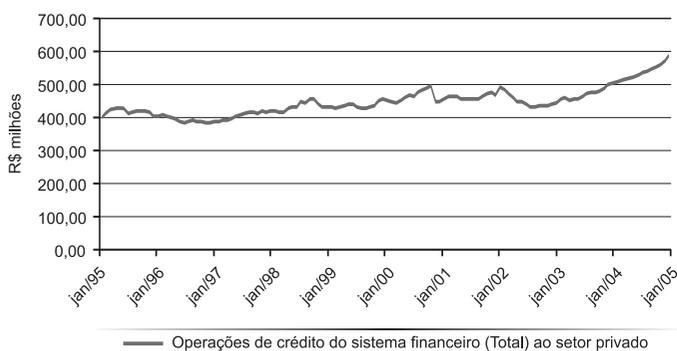
**Para analisar o comportamento dos saldos das operações de crédito do sistema financeiro público, é necessário levar em conta o seu "enxugamento", resultado do processo de reestruturação do setor bancário imposto pelo governo brasileiro**

**Gráfico 3**  
Operações de crédito concedidas pelo sistema financeiro, público e privado, como proporção do PIB, Brasil, jan. 95/jan. 05



Fonte: Banco Central do Brasil, 2005

**Gráfico 4**  
Operações de crédito concedidas pelo sistema financeiro ao setor privado, Brasil, jan. 95/jan. 05



Fonte: Banco Central do Brasil, 2005

Como pode ser observado no Gráfico 4, o total das operações de crédito do sistema financeiro ao setor privado, em valores constantes de dezembro de 2005, apresentou um comportamento relativamente estável no período 1995-2005, havendo algumas elevações no final de 1998, no segundo semestre de 2000 e no primeiro semestre de 2001, reflexo da melhora no ambiente econômico, e a partir de 2004, devido ao empréstimo consignado e ao microcrédito. Os períodos de decréscimo, sobretudo no segundo semestre de 2002, deveram-se, em grande parte, à conjuntura econômica adversa e às incertezas derivadas das eleições presidenciais, levando o SFN a adotar uma postura mais conservadora.

Verificou-se também a trajetória dos saldos das operações de crédito voltadas para o setor produtivo. Considerando-se a tendência apresentada, predominantemente estável, poder-se-ia concluir que no período pós-plano Real não houve melhorias no perfil operacional do sistema financeiro, pelo menos não no sentido de desempenhar um papel de apoiador do crescimento econômico. Ao desagregar o crédito por categoria de tomador, no período 1995-2005, observou-se um comportamento particular para cada segmento. Dentre os cinco setores analisados - industrial, habitacional, rural, comércio e pessoas físicas -, o crédito ao setor rural foi o único a apresentar uma trajetória relativamente estável; os demais experimentaram grande flutuação. No geral, o crédito destinado ao setor habitacional apresentou uma forte retração ao longo do período - a queda abrupta verificada em 2001 foi devida ao Programa

de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais. Contudo verificou-se um princípio de reversão desta tendência nos anos de 2004 e 2005, resultado da opção deliberada de política econômica do governo federal que, desde 2004, vem estimulando o aumento do crédito para o setor. No que tange ao crédito à pessoa física, pode-se observar uma trajetória ascendente, sobretudo a partir de 2003, com o advento do crédito consignado. Como sabido, o SFN, no período pós-Plano Real, fez da concessão de crédito à pessoa física a sua principal opção - a trajetória ascendente dos créditos totais, em termos reais, permite con-

firmar esta afirmação. A explicação pode ser encontrada, sobretudo, analisando-se o crédito pelo lado da oferta. Os créditos destinados às pessoas físicas apresentam elevadas taxas de juros e os seus prazos são mais curtos, sendo, portanto, mais rentáveis para os ofertantes, os bancos. Não obstante o alto risco de inadimplência, os juros elevados superam o prêmio de risco.

A explicação para a retração, em termos reais, das operações de crédito, não pode ser encontrada na restrição da oferta, dado que a oferta de moeda é determinada endogenamente, segundo a abordagem pós-keynesiana da firma bancária. Tampouco parece plausível, ao menos para o caso brasileiro, explicar o comportamento das operações de crédito analisando-se o lado da demanda, visto que a oferta de crédito no período não acompanhou o crescimento do PIB - embora seja importante considerar o papel inibidor das altas taxas de juros praticadas pelo SFN. Entretanto o argumento da preferência pela liquidez, de Keynes, parece oferecer um guia razoável para esta tarefa. Aqui, os agentes econômicos, inclusive os bancos, preferem manter ativos mais líquidos ao invés dos menos líquidos, dado o trade-off entre retornos e riscos. Agindo sob condições de incerteza não-probabilística, o volume de crédito concedido pelo SFN passa a ser uma função das expectativas em relação ao ambiente econômico. Assim, em um ambiente favorável, os bancos tenderiam a privilegiar a rentabilidade à liquidez, adotando uma postura menos conservadora na composição da sua carteira de ativos.

Por outro lado, um ambiente demasiadamente incerto implicaria na adoção de uma posição mais defensiva, privilegiando a liquidez. A estabilidade de preços pós-Plano Real, desafortunadamente, não foi suficiente para superar as incertezas derivadas das oscilações do cenário econômico nacional e/ou mundial, sumarizadas nas seções anteriores. A consequência foi a adoção, por parte do SFN, de uma postura conservadora na maior parte do período 1995-2005. Isto quer dizer que o período apresentou estabilidade monetária, mas não econômica, levando o SFN a operar na lógica do curto prazo, ou seja, manifestando preferência por liquidez. Pode-se citar, como exemplo de preferência pela liquidez, o grande volume de operações de tesouraria efetuado pelos bancos brasileiros. Fato justificado pela alta rentabilidade e liquidez dos títulos públicos nacionais, que implica um custo de oportunidade mais baixo do que a opção pela oferta de crédito, por exemplo. Resumidamente,

"[...] um aumento da taxa básica de juros irá aumentar a rentabilidade total dos ativos defensivos (título do governo) estimulando os bancos a aumentar a sua posição líquida defensiva." (OREIRO, 2005, p. 129).

A Tabela 1 permite avaliar a composição dos ativos do SFN entre 1995-2004. Observa-se que as aplicações em tesouraria apresentaram significativa expansão no período. Em 1995, correspondiam a 13,3% dos ativos do SFN, passando para 23,7% em 2004, um crescimento de 10,4 pontos percentuais. Por outro lado, a participação das aplicações em operações de crédito e arrendamento mercantil dimi-

nuiu. Representavam 31,7% no ano de 1995, passando para 26,5% em 2004, o que significa uma queda de 5,2 pontos percentuais.

A Tabela 2 apresenta a alavancagem das operações de crédito do SFN - número de vezes em que as operações de crédito são superiores ao patrimônio líquido. Como observado, entre 1995 e 2004 houve uma retração da oferta de crédito como proporção do patrimônio líquido (PL). É possível argumentar que o PL das firmas bancárias aumentou bastante no período. Contudo considera-se mais razoável que a queda na relação crédito/PL tenha o seu componente mais importante na menor expansão das operações de crédito frente à preferência por ativos mais defensáveis, consoante os resultados das análises efetuadas ao longo do texto. Neste sentido, os dados das Tabelas 1 e 2 permitiriam ratificar a noção keynesiana de preferência pela liquidez como meio para explicar a trajetória do crédito no país. Mais ainda, permitiriam ratificar o argumento de que o comportamento do setor bancário se manteve conservador na maior parte do período analisado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que o crescimento econômico seja sustentável, é necessário, dentre outros aspectos, a elevação da relação crédito/PIB, o que requer a ampliação da demanda expressa nas várias necessidades de financiamento. É consenso a necessidade de mecanismos eficientes de financiamento à produção e ao consumo para viabilizar o desenvolvimento econômico. Um exemplo imediato é dado

**Tabela 1**  
Estrutura dos ativos do sistema financeiro nacional, 1995-2004

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Disponibilidades e aplicações interfinanceiras de liquidez	22,7	24,1	20,0	16,7	12,7	13,0	12,8	15,5	16,8	16,0
Operações de crédito e arrendamento mercantil	31,7	30,4	25,4	26,4	26,0	27,0	24,4	23,7	24,7	26,5
Operações de tesouraria	13,3	15,9	21,1	22,2	23,9	23,1	28,0	25,2	24,9	23,7
Permanente	11,9	9,8	10,0	12,1	12,5	11,6	10,6	10,3	10,7	10,5
Outros ativos	20,4	19,8	23,4	22,5	25,0	25,3	24,1	25,2	23,0	23,3

Fonte: DEPEC - Banco Central do Brasil

**Tabela 2**  
Alavancagem das operações de crédito – razão empréstimos e financiamentos por patrimônio líquido, Brasil, 1995-2004

Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Sistema Financeiro Nacional	6,7	4,4	4,5	3,4	3	3,3	2,7	2,6	2,3	2,5

Fonte: DEPEC - Banco Central

pela elevada correlação (0,91) existente entre a oferta total de créditos do Sistema Financeiro Nacional e o PIB per capita no período recente, de 1988 a 2005. A correlação positiva, e ainda mais robusta (0,98), também é verificada quando a série do PIB per capita é ponderada pelo Índice de Gini, refletindo mais apropriadamente o desenvolvimento social e econômico (vide Apêndice).

Como mencionado anteriormente, a estabilidade monetária pós-Plano Real implicou, para o SFN, a perda de uma das suas principais fontes de lucro, a receita inflacionária. A expectativa era a de que a compensação viria via aumento da oferta de crédito, como argumentava boa parte dos especialistas. Contudo a análise da tendência do volume de crédito concedido pelo SFN entre 1995 e 2005 indicou não ter havido mudanças significativas no seu padrão de crescimento, que apresentou uma trajetória relativamente estável - salvo a partir de 2004, com o advento do microcrédito e, principalmente, do crédito consignado.

Com o objetivo de explicar o comportamento do crédito, argumenta-se que a firma bancária manifesta preferência pela liquidez. A análise da composição dos ativos do SFN entre 1995-2004 demonstrou uma significativa expansão das operações em tesouraria, em detrimento do crédito e do arrendamento mercantil. Outrossim, os dados sobre a alavancagem das operações do SFN revelaram ter havido uma retração dos níveis de crédito como proporção do patrimônio líquido. Neste sentido, afirma-se que o comportamento do setor bancário se manteve conservador na maior parte do período analisado, com impactos negativos à evolução da oferta de crédito na economia brasileira. É preciso enfatizar, contudo, que o comportamento da firma bancária quanto ao crédito, como não poderia deixar de ser, foi também uma função das expectativas formadas com as oscilações verificadas no cenário econômico. Resumidamente, e a despeito da estabilidade de preços pós-Plano Real, o crédito não foi a alternativa à perda da receita inflacionária.

Não obstante a perda da receita inflacionária, o SFN tem, nos últimos anos, obtido lucros extraordi-

nários, que crescem a cada ano. Como exposto ao longo do texto, o SFN encontrou meios para se adaptar ao novo ambiente pós-Plano Real, não havendo, desta forma, qualquer correlação entre a perda da receita inflacionária (ocorrida em meados de 1994) e os recordes de lucros do SFN, verificados nos anos mais recentes. Assim, a explicação para os sucessivos recordes de lucros do SFN fica como sugestão para investigações futuras.

**O comportamento do setor bancário se manteve conservador na maior parte do período analisado, com impactos negativos à evolução da oferta de crédito na economia brasileira**

## REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Organização do sistema financeiro nacional: sua criação, evolução e estágio atual. Brasília: BACEN, 1993. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Programa de redução da participação do setor público estadual na atividade bancária. Brasília: BACEN, 1998a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. Brasília: BACEN, 1997. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 10 ago. 2004

\_\_\_\_\_. Indicadores de crédito. (Séries temporais). Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/series/port/>>. Acesso em: maio/jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Moeda e crédito. Boletim do Banco Central, Relatório Anual - 1999, Brasília, v.35, p.43-72, 1999.

\_\_\_\_\_. Moeda e crédito. Boletim do Banco Central, Relatório Anual - 2000, Brasília, v.36, p.47-79, 2000.

\_\_\_\_\_. Moeda e crédito. Boletim do Banco Central, Relatório Anual -2001, Brasília, v.37, p.53-83, 2001.

\_\_\_\_\_. Moeda e crédito. Boletim do Banco Central, Relatório Anual - 2002, Brasília, v.38, p. 47-78. 2002.

\_\_\_\_\_. Moeda e crédito. Boletim do Banco Central, Relatório Anual -2003, Brasília, v.39, p.45-78. 2003.

BARROS, J.; ALMEIDA JR., M. A reestruturação do sistema financeiro no Brasil. 1996. Disponível em : <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 21 mai.2004.

\_\_\_\_\_. Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. 1997. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 21 maio 2004.

CARVALHO, C.; ALVES JR; STUDART, R. Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente. Brasília: IPEA, 2002. (Texto para discussão n. 882).

CARVALHO, C.; OLIVEIRA, G. Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real. Nova Economia, Belo Horizonte, v.12, n. 1, p. 69-84 jan./jun. 2002.

CARVALHO, C. Bancos e inflação no Brasil: da crise dos anos 1980 ao Plano Real. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 5., 2003. Caxambu; CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA DE EMPRESAS, 6., 2003. Caxambu. Anais... Caxambu, 2003.

CARVALHO, F. et al. Economia monetária e financeira. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

FARHI, M. Crédito, mercados de capitais e perspectivas de crescimento. Política Econômica em Foco. Campinas, n. 2, p. 40 - 53, set./dez. 2003.

\_\_\_\_\_. A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro: abertura externa e sistema financeiro. São Paulo: Ipea/Fundap, 1998.

HILLBRECHT, R. Economia monetária. São Paulo: Atlas, 1999.

KEYNES, J. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

MINSKY, H. Stabilizing an unstable economy. New Haven: Yale University Press, 1986.

OREIRO, J. O debate sobre os determinantes da taxa de juros. In: LIMA, G.; PAULA, L.; SICSÚ, J. (Org). Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999. P.225-243.

\_\_\_\_\_. Preferência pela liquidez, racionamento de crédito e concentração bancária: uma nova teoria pós-keynesiana da firma bancária. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 35, n.1, p. 101-131, jan./mar. 2005.

OREIRO, J.; SOBREIRA, R. Fragilidade financeira, ciclo de negócios e política monetária: uma abordagem pós-keynesiana. Rio

de Janeiro: Instituto Universitário Cândido Mendes, 2000. (Texto para discussão n.18).

PAULA, L.F. Teoria da firma bancária. In: LIMA, Gi.; PAULA, L. F.; SICSÚ, J. (Org). Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.171-189

\_\_\_\_\_. Comportamento dos bancos, posturas financeiras e oferta de crédito: de Keynes a Minsky. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998. (Texto para discussão n. 409).

PAULA, L.F.; ALVES JÚNIOR, A.; MARQUES, M.B. L. Ajuste Patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil durante o Plano Real. Estudos Econômicos, São Paulo, v. 31, n. 2 p.285-319, abr./jun. 2001.

PAULA, L. F.; ALVES JÚNIOR, A. Comportamento dos bancos, percepção de risco e margem de segurança no ciclo minskyano. Análise Econômica, Porto Alegre, n. 39, mar. 2001.

PUGA, F. Sistema financeiro brasileiro: reestruturação recente, comparações internacionais e vulnerabilidade à crise cambial. Rio de Janeiro, 1999. (Texto para discussão n. 68).

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. In: LIMA, G.; PAULA, L. F.; SICSÚ, J. (Org). Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p.149-170

VASCONCELOS, R.; STRACHMAN, E.; FUCIDJI, J. Liberalização e desregulamentação bancária: motivações, conseqüências e adaptações. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 13, n 1, p. 101-140, jan./jun. 2003.

## ANEXOS

Tabela 1

Ano	Operações de crédito do sistema financeiro total - R\$ milhões	PIB per capita R\$ de 2005**	Índice de Gini	Pib per capita x Índice de Gini
1988	0,015969035	9601,77552	0,616	5914,69372
1989	0,133855485	9720,549201	0,636	6182,269292
1990	3,040784242	9133,095058	0,614	5607,720366
1991	15,72965852	9072,474483	0,5985	5429,875978
1992	196,5770972	8877,130945	0,583	5175,367341
1993	4758,192585	9166,794342	0,604	5536,743783
1994	118740,9006	9551,630684	0,6025	5754,857487
1995	219927,4167	9801,930364	0,601	5890,960149
1996	245686,3333	9909,816763	0,602	5965,709692
1997	270216,8333	10080,45983	0,602	6068,436817
1998	266566,9167	9943,657799	0,6	5966,194679
1999	283008,6667	9873,208259	0,594	5864,685706
2000	299304,9167	10151,70376	0,595	6040,263737
2001	331380,5	10134,28302	0,596	6040,032681
2002	354483,5	10179,42323	0,589	5995,680282
2003	388955,0924	10086,54744	0,583	5880,457156
2004	456292,1976	10432,85265	0,572	5967,591716
2005	548917,2922	10519,89051	0,569	5985,8177

Fonte: BCB Boletim/Moeda, Ipeadata

Tabela 2

Matriz de correlações	Operações de Crédito	PIB per capita	PIB x (1 - Gini)
Operações de Crédito	1,00	0,91	0,98
PIB per capita	0,91	1,00	0,43
PIB x (1 - Gini)	0,98	0,43	1,00

Fonte: Elaboração própria

# Renda mínima no Brasil: de programas residuais a políticas públicas residuais\*

*Kenys Menezes Machado\*\**

## Resumo

Desde meados da década de 1990, observou-se no Brasil o surgimento e o gradativo aumento da importância dos programas de transferência de renda entre as políticas sociais. A criação de programas que dessem bons resultados e significassem avanço nos indicadores, tivessem boa aceitação pela população e fossem eficientes no fornecimento dos recursos tornou-se fundamental na agenda governamental. No governo FHC, o destaque foi o Bolsa Escola; no governo Lula, o Bolsa Família é apresentado como peça principal (ou a mais visível) da engrenagem montada para acabar com a miséria ou, pelo menos, minimizar os efeitos nefastos sobre o emprego da política econômica pós-real. O objetivo deste artigo é analisar os programas de transferência de renda inspirados nos programas de renda mínima e o destaque que tiveram entre as políticas públicas do governo federal.

**Palavras-chave:** Renda mínima; Bolsa família; Bolsa escola; Política pública.

## Abstract

*From the middle of the 1990s, Brazil experienced the appearance and growth of an appreciation for income transfer programs as a key part of social policies. The creation of programs yielding good results in terms of social indicators, good acceptance among the population and showing efficiency for supplying resources, became fundamental within the governmental agenda. During the FHC's Government, the highlight was the social program called "Bolsa Escola"; during Lula's Government, this program is shown as the main part (or the most visible) of the "gear" built to end misery or to minimize, at least, the nefarious effects observed with the application of the economic policies adopted after the "Plano Real" application. The objective of this article is to analyze the programs of income transfer, inspired in minimum income programs, and their prominence among the public policies of the federal government.*

**Key words:** Minimum income; Bolsa família; Bolsa escola; Public policy.

## INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, observou-se no Brasil o surgimento e o gradativo aumento da importância dos programas de transferência de renda entre as políticas sociais. Isto não significa que não existissem programas cujo benefício fosse monetário, mas sinaliza que a lógica pela qual os programas são desenhados e os recursos alocados foi alterada de forma significativa nesse período. A distribuição dos recursos passou da existência de direitos contributivos ou da incapacidade de trabalhar para a necessidade de atender as camadas mais carentes da população, por meio de políticas focalizadas.

\* Artigo apresentado, com algumas modificações, na 41ª Assembléia Anual do Conselho Latino Americano de Escolas de Administração (GLADEA), em Montepelier, França, em 2006.

\*\* Economista e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Estado da Bahia. E-mail: kenysm@gmail.com

Essa mudança segue a tendência internacional de considerar o combate à pobreza como prioridade dentro da agenda mundial de desenvolvimento. A criação de indicadores - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Pobreza Humana (IPH), linhas de pobreza etc. - e metas a serem alcançadas pelas nações, como as chamadas metas do milênio (PANORAMA... 2002), tornou o combate à pobreza não só um elemento respeitável do reconhecimento da existência de direitos básicos para toda a humanidade, mas uma forma de se avaliar o desempenho dos governos. A criação de programas que dessem bons resultados e significassem avanço nos indicadores, tivessem boa aceitação pela população e fossem eficientes no fornecimento dos recursos tornou-se fundamental na agenda governamental.

Entre esses programas estão os de transferência de renda, cuja origem remete aos programas de renda mínima, já existentes em outras partes do mundo. Adaptado às especificidades locais, estes programas ganharam destaque como políticas públicas focalizadas. No governo de Fernando Henrique Cardoso, o destaque foi o Bolsa Escola; no governo de Luís Inácio Lula da Silva, o Bolsa Família é apresentado como a peça principal (ou a mais visível) da engrenagem montada para acabar com a miséria. Assim, o objetivo deste artigo é analisar os programas de transferência de renda inspirados nos programas de renda mínima e o destaque que tiveram entre as políticas públicas do governo federal.

Neste trabalho foram delimitadas três esferas, ou perspectivas, na qual o programa poderia se sustentar: a econômica (e de gestão), a política e a social. Observou-se que o Bolsa Escola e, mais ainda, o Bolsa Família, obtiveram bons resultados em termos de argumentos favoráveis a sua manutenção e expansão nas três esferas. Para a apresentação destes argumentos, o artigo foi dividido em três seções: uma revisão sobre a renda mínima, uma descrição da evolução do Bolsa Escola ao Bolsa Família e uma análise sobre as razões da expansão destes programas. A conclusão finaliza a apresentação do assunto.

## RENDA MÍNIMA

Os programas de transferência de renda têm origem nos programas de renda mínima, também conhecidos como renda básica ou renda de cidadania. Sua principal característica é o fornecimento de um benefício na forma monetária sem a necessidade de uma contribuição anterior. Segundo seus defensores, esse auxílio estatal na forma monetária é a maneira mais eficaz de distribuir renda, pois o indivíduo sempre estará em uma situação pelo menos igual ao do fornecimento de um bem de igual valor (CURY; EISSA, 1998). Isso ocorre porque a mesma cesta de mercadorias que seria ofertada sempre pode ser adquirida no mercado. As diferenças na definição de renda mínima se referem aos diferentes formatos que tal programa pode assumir.

Van Parijs (2002, p. 195) define renda básica

como "[...] uma renda paga por uma comunidade política a todos os seus membros individualmente, independente de sua situação financeira ou exigência de trabalho." Com esta definição, percebe-se que, para esse autor, a renda básica é individual e incondicional. Contudo, as inúmeras experiências na Europa e nos EUA mostram que a renda mínima muitas vezes não é fornecida de forma incondicional, seja financeira ou não, e possui várias especificidades.

Segundo Lavinias e Varsano (1998, p. 51), os pontos em comum nos programas de renda mínima em adoção na Europa são os seguintes:

- (i) são universais e destinam-se a todos que se encontram em situação de necessidade decorrente de insuficiência de renda; (ii) são um direito subjetivo, isto é, atribuído com base em uma demanda feita pelo próprio interessado; (iii) são um direito condicional, pois implicam o respeito a certas prerrogativas e, em alguns casos, contrapartidas, como a disponibilidade para exercer um trabalho; e (iv) são um direito subsidiário, ou seja, têm seu valor modulado pelo montante das demais prestações sociais e pela renda individual ou familiar.

As alternativas de renda mínima lato sensu são o imposto de renda negativo e o fornecimento de uma renda mínima de montante fixo. O imposto de renda negativo vem sendo defendido por vários economistas, por fornecer uma renda mínima via complementação monetária, sem interferir no funcionamento dos mercados (RAMOS, 1998; URANI, 1998). Também Friedman (1978, p. 172) defendeu a implantação do imposto de renda negativo:

Duas coisas parecem claras. Primeiro, se o objetivo é mitigar a pobreza, deveríamos ter um programa destinado ao pobre [...] Segundo, o programa deveria, tanto quanto possível, uma vez que opera através do mercado, não distorcer o mercado nem impedir seu funcionamento. É este o erro dos preços subsidiados do salário mínimo, das tarifas e de outras tantas medidas. O procedimento mais recomendável em bases puramente mecânicas seria o imposto de renda negativo.

O imposto de renda negativo prevê o fornecimento de uma renda mínima fixada com base na definição de um patamar mínimo - seja o nível de pobreza, de indigência etc. -, no qual se pagará o imposto ou receberá uma complementação na renda. Caso o indivíduo não obtenha renda alguma, ele receberá a quantia necessária para chegar ao patamar mínimo de renda definido. Para aqueles que recebem um valor abaixo do patamar estabelecido, o complemento será baseado neste valor, de forma a estimular o trabalho, pois sempre se estará em melhor situação financeira trabalhando. As pessoas que obtiverem uma renda acima do patamar mínimo estabelecido pagarão imposto de renda de acordo com sua remuneração (RAMOS, 1998).

Um exemplo extraído de Ramos (1998) ilustrará melhor o mecanismo acima citado. Suponha-se que o patamar mínimo estabelecido para a renda líquida de uma pessoa seja 1.000 unidades monetárias<sup>1</sup> e a alíquota do imposto de renda seja 50%. Desse modo, quem não auferir renda alguma receberá um complemento de 1.000, resultando na renda líquida mínima de 1.000. Aqueles com renda bruta de 100 recebem um complemento de 950, resultando em uma renda líquida de 1.050; caso a renda auferida seja de 200, o complemento será de 900, e a renda líquida, 1.100. O complemento se dá para os indivíduos que recebem até uma renda bruta de 2.000 unidades monetárias (50% de 2.000 é igual à renda líquida mínima). Acima deste valor, será cobrado o imposto de renda (positivo).

A vantagem do imposto de renda negativo, como pode ser observado acima, é o estímulo à busca de trabalho remunerado pelos indivíduos que recebem esse tipo de benefício. Segundo seus defensores, uma política social baseada nesse imposto não interfere no funcionamento dos mercados e preserva a livre escolha das pessoas (RAMOS, 1998). Dentre as críticas à implementação dessa proposta, destacam-se sua difícil operacionalização e o alto volume de recursos necessários.

<sup>1</sup> Ramos (1998) não utiliza uma unidade monetária específica.

**A dificuldade na operacionalização do programa está em obter as informações das rendas individuais para o cálculo do complemento da renda. Isto ocorre, principalmente, em países como o Brasil, cuja informalidade no mercado de trabalho é grande**

A dificuldade na operacionalização do programa está em obter as informações das rendas individuais para o cálculo do complemento da renda. Isto ocorre, principalmente, em países como o Brasil, cuja informalidade no mercado de trabalho é grande. Já o volume de recursos depende da forma de cálculo do imposto; ou seja, qual será o patamar mínimo de renda e a alíquota estabelecida para a complementação.

Outra alternativa de renda mínima é o fornecimento de um montante fixo. Nesse caso, estabelece-se um valor mínimo, no qual todas as pessoas (ou famílias) com renda inferior àquele valor recebem um complemento monetário determinado. Assim como o imposto de renda negativo, ele pode ser universal ou focalizado em algum grupo mais necessitado. Sua principal vantagem é a dispensa do cálculo para todas as famílias do valor do complemento que deve ser fornecido, já que o benefício é sempre fixo. Contudo, esta simplicidade causa dois problemas.

O primeiro é que ele não leva em conta a diferença de renda entre os beneficiários e, assim, as diferentes necessidades; o segundo é o chamado problema de fronteira (URANI, 1998). Com a determinação de um valor limite, há uma descontinuidade entre aqueles que recebem o benefício e aqueles que não o recebem. Quem estiver um pouco acima da "fronteira" de rendimentos nada recebe, o que pode estimular a subdeclaração do rendimento ou a diminuição das horas de trabalho. Esse problema será mais grave quanto maior for o valor fornecido.

As alternativas citadas podem ser de abrangência universal ou focalizadas em certos grupos sociais. Na universal, o benefício é fornecido a todas as pessoas, independente da renda, ou a todas as pessoas que se enquadrem no perfil dos rendimentos exigidos. Neste caso, a focalização é baseada no rendimento, seja por meio de um limite máximo (renda fixa) ou de patamares de rendimentos que recebem benefícios variáveis (imposto de renda negativo). Nos programas focalizados em certos grupos, determina-se

um público-alvo que será beneficiado com base em um ou mais critérios além da renda. Estes podem ser definidos por faixa etária, região geográfica, inserção social, entre outros.

Os programas também podem exigir contrapartidas dos potenciais beneficiários. Esta exigência pode referir-se, por exemplo, à participação em algum curso de qualificação, à obrigação de aceitar um emprego em sua área, quando surgir a oportunidade, à matrícula e frequência dos filhos na escola (como no caso do Bolsa Escola e do Bolsa Família). No caso da disponibilização de um determinado valor monetário, diferentemente do imposto de renda negativo, estes critérios não delimitam quanto cada indivíduo vai receber, mas se ele vai ou não receber o benefício.

## BOLSA ESCOLA E BOLSA FAMÍLIA

O Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à educação - Bolsa Escola -, foi criado em fevereiro de 2001 e tinha como fonte de recursos o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujas transferências foram de R\$ 1,7 bilhão em 2001 e cerca de R\$ 2 bilhões em 2002 (BRASIL, 2002c).

O público-alvo do programa era constituído pelas famílias com renda per capita igual ou inferior a R\$ 90,00<sup>2</sup>, que possuíssem crianças de 6 a 15 anos matriculadas na escola. O valor do benefício era de R\$ 15,00<sup>3</sup> reais por mês para cada criança matriculada no ensino fundamental, com o limite de até 3 crianças por família. Como contrapartida, exigia-se frequência a pelo menos 85% das aulas e verificação desta frequência a cada 3 meses. O benefício era transferido diretamente do Tesouro Nacional para as famílias por meio do cartão do Bolsa Escola. A preferência no cadastramento é que o recebimento do benefício seja responsabilidade das mães.

Para a implementação do Bolsa Escola, criou-se a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola (SPNBE), composta por três diretorias

(BRASIL, 2002a): a Diretoria de Articulação com os municípios, a Diretoria de Auditoria, Fiscalização e Avaliação e a Diretoria de Operações. Estas diretorias foram criadas para que o programa funcionasse de forma eficiente e cumprisse os objetivos traçados. Segundo o relatório de atividades do ano 2002, "[...] a missão fundamental do Bolsa Escola Federal é promover a educação das crianças de famílias de

baixa renda."(BRASIL, 2002c).

O Bolsa Escola Federal foi projetado para atingir todos os municípios brasileiros, cabendo-lhes requerer a participação no programa, o cadastramento das famílias e a criação de uma Lei Municipal (BRASIL, 2002a). Várias parcerias foram criadas, para que os municípios participassem do programa, permitindo, já em setembro de 2002, que 99,7% estivessem incluídos. Em setembro de 2003, o programa atendia a 5.106.509 famílias, com um total de 1,5 bilhão de reais em benefícios (BRASIL, 2004c). Um ponto de destaque alcançado pelo programa foi a canalização dos recursos para a população beneficiada. Do orçamento total em 2002, 92,8% foram pagos em benefícios e somente 7,2% foram gastos com despesas operacionais (BRASIL, 2002b, 2002c).

Após a implantação do Bolsa Escola, foram criados pelo governo federal outros programas de transferência de renda para famílias carentes: o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação<sup>4</sup>. O primeiro, implantado em janeiro de 2002, fornecia R\$ 7,50 por mês como complemento para a aquisição de gás de cozinha e estava vinculado ao Ministério das Minas e Energia. O Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde, foi criado em setembro de 2001 e fornecia R\$ 15,00 por filho a famílias com crianças de até 6 anos, com limite de até 3 filhos. Já o Cartão Alimentação, do antigo Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome, foi criado em junho de 2003 e distribuía R\$ 50,00 por mês a todas as famílias que estivessem vinculadas ao programa Fome Zero (BRASIL, 2004b, 2004c).

<sup>2</sup> Valor correspondente a 1/2 salário mínimo no ano de lançamento.

<sup>3</sup> Valor equivalente a 1/12 do valor do salário mínimo no ano do lançamento.

<sup>4</sup> Esses programas faziam parte da rede de proteção social do governo federal, composta por 15 programas em 2003. Os recursos destes programas aumentaram de 1,75% do PIB em 1995, cerca de R\$ 11,3 bilhões, para 2,46% do PIB em 2003, ou seja, algo em torno de R\$ 37,2 bilhões (BRASIL, 2004c).

Em outubro de 2003, o governo federal criou o programa Bolsa Família, com o objetivo de unificar os três programas de transferência de renda continuada acima citados, e o Bolsa Escola<sup>5</sup>. Esses programas continuariam a funcionar até que as famílias beneficiadas anteriormente passassem a receber o benefício pelo Bolsa Família. Desde então, o número de famílias contempladas seria aumentado gradualmente até alcançar todas as famílias em situação de pobreza extrema e fome (BRASIL, 2004b, 2004c).

O valor do novo benefício possui uma parte fixa e outra variável; o máximo a ser recebido por uma família é R\$ 95,00 (valor para os anos de 2004, 2005 e 2006). A parte fixa corresponde a R\$ 50,00 mensais para todas as famílias que possuam renda per capita de até R\$ 50,00 mensais; a parte variável corresponde a R\$ 15,00 mensais por criança de 0 a 15 anos para as famílias que possuem renda per capita de até R\$ 100,00 reais, com limite do fornecimento da parte variável a até 3 crianças (BRASIL, 2004b, 2004c). Assim, as famílias com renda per capita inferior a R\$ 50,00 receberão o valor fixo mais a parcela variável de R\$ 15,00, a depender da existência de filhos na faixa etária exigida. As famílias com renda per capita entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 receberão somente a parcela de R\$ 15,00 reais por filho, como já ocorre com o Bolsa Escola.

O valor total dos recursos para os programas de transferência de renda aumentou de R\$ 689,65 milhões (0,06% do PIB) em 2001 para R\$ 3,5 bilhões (0,23% do PIB) em 2003 (BRASIL, 2004a, 2004b, 2004c). Esses valores incluíam os recursos do Bolsa Renda, programa criado para atender às famílias atingidas pela seca ou outra calamidade temporária e sujeita à existência de recursos orçamentários (BRASIL, 2004c). O Bolsa Escola, o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação receberam R\$ 20 milhões em julho de 2006, enquanto foi destinado R\$ 683 milhões ao Bolsa Família no mesmo período (BRASIL, 2006).

<sup>5</sup> O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), criado em 1996, não foi incluído nessa unificação, apesar de ser um programa de transferência de renda.

Em março de 2005, o Bolsa Família fornecia R\$ 430 milhões para 6 milhões de famílias, ou 58,60% da população pobre estimada (BRASIL, 2005a, 2005b). Em julho de 2006, os recursos chegavam a R\$ 683 milhões, beneficiando 11 milhões de famílias, ou 99,2% da população pobre estimada (BRASIL, 2006). O valor médio do benefício era de R\$ 61,43, alcançando 99,2% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2006). Os municípios que mais recebem recursos são Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Ceará e Pernambuco, nesta ordem (ver Tabela 1, adiante).

## **BOLSA FAMÍLIA: DE PROGRAMA A POLÍTICA PÚBLICA**

A experiência do governo federal com os programas de renda mínima e a tentativa de aperfeiçoá-los insere-se em um contexto mais amplo de busca de maior eficiência e legitimidade dos gastos sociais. A forma na qual este contexto e as alternativas para se chegar a certos objetivos comuns, como a redução da pobreza e da desigualdade, são construídos leva a várias divergências que parecem ser menores no caso dos programas de transferência de renda.

### **Perspectiva econômica**

Nas últimas décadas, observou-se o agravamento da limitação dos recursos disponíveis pelos Estados nacionais relativamente ao aumento das demandas sociais. Segundo Fleury (2000), o consenso em relação à necessidade de se reformar o Estado mascara o conflito existente entre os diferentes diagnósticos de sua crise e as soluções para sua superação. O resultado seria o predomínio da visão neoliberal, que considera a crise econômica como decorrente de uma crise do Estado. Esta última teria três elementos: uma crise no modo de intervenção, uma outra de natureza fiscal e uma terceira referente à administração burocrática (FLEURY, 2000). De acordo com essa perspectiva, a solução encontra-se na redução da atuação do Estado em prol das opções de mercado, mesmo que o resultado seja a limitação de direitos sociais.

**De acordo com essa perspectiva, a solução encontra-se na redução da atuação do Estado em prol das opções de mercado, mesmo que o resultado seja a limitação de direitos sociais**

Tabela 1

## Programas de transferência de renda por UF: Brasil, julho 2006

R\$

UF	Bolsa família	Bolsa escola	Bolsa alimentação	Cartão alimentação	Auxílio gás
Acre	3.582.908	10.830	1.935	5.900	73.800
Alagoas	21.691.727	45.840	6.225	40.250	278.070
Amazonas	13.939.302	51.855	885	0	128.040
Amapá	1.392.194	4.200	75	0	19.590
Bahia	91.680.817	403.935	12.315	388.200	2.403.480
Ceará	58.725.062	178.905	5.160	281.550	1.439.025
Distrito Federal	4.677.229	33.330	0	150	107.940
Espírito Santo	10.844.227	43.830	1.965	5.600	207.750
Goiás	14.047.612	75.720	1.275	3.400	346.455
Maranhão	49.628.520	109.545	3.030	48.650	549.870
Minas Gerais	67.514.250	362.550	2.235	226.150	1.831.530
Mato Grosso	7.843.081	29.010	255	1.250	153.150
Mato Grosso do Sul	6.454.706	28.050	1.095	0	164.940
Pará	34.509.184	109.110	10.065	0	382.710
Paraíba	27.193.433	47.625	2.775	135.100	425.010
Pernambuco	54.845.737	110.925	5.400	416.300	1.075.965
Piauí	24.144.144	83.700	1.725	127.650	439.455
Paraná	24.880.351	247.230	13.155	5.000	1.188.525
Rio de Janeiro	24.468.093	186.015	1.380	50	899.790
Rio Grande do Norte	18.777.787	40.905	1.995	153.800	444.810
Rio Grande do Sul	25.841.588	163.185	570	17.600	730.170
Roraima	2.176.354	4.935	2.160	0	14.235
Rondônia	5.833.762	20.775	780	0	52.440
Santa Catarina	7.789.631	132.405	3.495	3.200	486.345
São Paulo	61.371.207	316.005	5.355	550	1.105.035
Sergipe	12.627.353	36.960	4.215	30.650	180.045
Tocantins	6.650.244	22.575	4.620	0	134.025
<b>Total Brasil</b>	<b>683.130.503,00</b>	<b>2.899.950</b>	<b>97.140</b>	<b>1.891.000</b>	<b>15.252.200</b>

Fonte: Brasil, 2006

Nos setores nos quais fosse necessária a atuação do Estado, as políticas públicas deveriam seguir a lógica do custo-benefício e da eficiência no momento do atendimento das necessidades e da redistribuição dos recursos. A busca por maior eficiência nos gastos, segundo essa perspectiva, está ancorada em três "teses": descentralização, focalização e privatização (DRAIBE, 1993). A descentralização dos programas aproximaria os responsáveis pela gestão dos problemas em questão; a focalização permitiria o direcionamento dos gastos sociais apenas aos grupos mais necessitados; e a privatização deslocaria o fornecimento de bens e serviços do setor público para o setor privado, melhorando a situação fiscal do Estado. Essas "teses" não são exclusivas do pensamento neoliberal, como a descentralização e a focalização (DRAIBE, 1993), mas podem entrar em conflito com a idéia de direitos sociais, como no caso da focalização e da privatização.

Essas idéias foram absorvidas pelo Estado brasileiro ao longo da década de 1990 e, mesmo com uma modificação no governo em 2002, alguns preceitos

continuaram a vigorar. A necessidade de se produzir superávits fiscais e a política de juros altos mantiveram a taxa de crescimento da economia em níveis muito inferiores aos necessários para absorver a mão-de-obra disponível no mercado de trabalho e proporcionar a inclusão social da população mais pobre por meio dos mecanismos de mercado. Era imperativo, então, a minimização desses efeitos sem comprometer a política econômica então vigente.

Dentro desse contexto, os programas de transferência de renda implementados possuem algumas características que os aproximam daquela perspectiva e possibilitariam a minimização daqueles efeitos, dos quais se destacam as seguintes: o benefício na forma monetária, a focalização nas famílias carentes, o incentivo à educação, a justificativa do baixo valor como forma de inibir a subdeclaração de renda e a rapidez e transparência no repasse dos recursos via cartão.

Como citado anteriormente, o fornecimento do benefício na forma monetária parte do pressuposto que o indivíduo estará em uma situação pelo menos igual ao do fornecimento de um bem de igual valor, pois a mesma

cesta de mercadorias que seria fornecida sempre poderia ser adquirida no mercado. Assim, o mercado irá alocar os recursos de uma forma mais eficiente que o governo, desde que este provenha os recursos necessários para os beneficiários do programa. O fornecimento, pelo governo, de mercadorias no lugar do dinheiro acarretaria em aumento de custos decorrentes da burocracia e da maior possibilidade de corrupção entre o processo de compra e distribuição dos bens. Isso é evitado com a distribuição dos recursos via cartão magnético, o que só pode ocorrer se eles forem providos na forma monetária.

As exigências a serem exercidas sobre os beneficiários representam uma forma de incentivá-los a realizar certas atividades importantes para eles que, devido a uma série de razões, desde a falta de recursos financeiros até a desinformação, não realizam. Em alguns programas, como o Bolsa Escola, o incentivo à educação aparecia como principal objetivo, pois o valor do benefício era muito baixo para justificar o combate a alguma carência com o poder de compra fornecido. No Bolsa Família, os incentivos continuam importantes, e esses são maiores com o aumento dos recursos.

Com o acréscimo no valor do benefício, o incentivo negativo à subdeclaração da renda também aumenta, não obstante a existência de dois patamares de renda para a seleção do público-alvo. Isso realça a necessidade de maior monitoramento e cuidado no cadastramento da população a ser beneficiada pelo programa, que continua sob responsabilidade dos municípios. Essa delegação de tarefas não se estende aos recursos, pois estes continuam concentrados no Tesouro e transferidos diretamente aos beneficiários, favorecendo o maior controle pela União como forma de inibir o desvio de verbas nos municípios.

A focalização não é um elemento inerente aos programas de renda mínima, mas ela sempre foi utilizada entre os programas criados no Brasil. A limitação orçamentária e a ênfase na redistribuição de recursos monetários para aqueles que estão em situação de pobreza extrema são os principais argumen-

tos dos defensores desse desenho. A focalização nas famílias pobres justificar-se-ia pelo objetivo do programa: se este visa combater a pobreza, o foco deve ser o pobre. Assim, aumentaria não só a eficiência do programa, mas, também, sua eficácia.

**O resultado foi a incorporação de programas de renda mínima no planejamento de políticas articuladas para combater a pobreza de forma sustentada, como pode ser observado no Fome Zero, na estratégia paulistana de inclusão social (POCHMANN, 2002) e no Mapa de Ativos, da Fundação Getúlio Vargas (2003)**

**PERSPECTIVA POLÍTICA**

Os programas de transferência de renda conseguiram obter apoio de políticos dos mais diferentes matizes ideológicos, pois, não obstante minimizarem a interferência do Estado via políticas públicas no mercado (como explicado anteriormente, é

fornecido poder de compra, não mercadoria), eles também sinalizam um aumento da intervenção do Estado na área social e a extensão do direito a uma parcela (mesmo que pequena) da riqueza produzida na sociedade. É com base neste argumento que Suplicy (2002) defende o fornecimento de uma renda básica incondicional, nos moldes definidos por Van Parijs (2002).

Essa proposta possui limitações em termos de recursos e incentivos, mas foi o embrião das diversas alternativas implantadas nos âmbitos municipal, estadual e federal entre diferentes correntes partidárias. O resultado foi a incorporação de programas de renda mínima no planejamento de políticas articuladas para combater a pobreza de forma sustentada, como pode ser observado no Fome Zero, na estratégia paulistana de inclusão social (POCHMANN, 2002) e no Mapa de Ativos, da Fundação Getúlio Vargas (2003).

A focalização também é condizente com as políticas propostas pelo Banco Mundial, em suas recomendações de estratégias de combate à pobreza. Com o aval e apoio dessa instituição, o governo ganha apoio internacional, tanto pela condução da política econômica quanto pela gestão dos programas de cunho social. A despeito do pequeno resultado alcançado pelo Fome Zero, o Bolsa Família, programa que faz parte daquela política, ganhou tamanho destaque que passou a ser confundido com a própria política pública antes caracterizada pelo Fome Zero.

Essa focalização também permitiu o maior alcance das políticas governamentais à população de baixa renda. Segundo dados do IBGE, 99,20% das famílias de baixa renda foram contempladas com o Bolsa Família em julho de 2006 (BRASIL, 2006). São essas famílias que, fundamentalmente, elegeram o atual governo e formam sua base de apoio. O atendimento a essas famílias com algum programa social é fundamental para que o governo não perca este apoio. A redução dos recursos neste programa ou a indicação de seu término é politicamente difícil, como se demonstrou na última eleição para presidente. A simples possibilidade de redução de recursos por um dos candidatos teve que ser rápida e veementemente negada, pois este corria o risco de ser tachado como defensor de uma política anti-social e contra os pobres.

Dessa forma, qualquer discussão acerca de uma agenda social governamental para os próximos anos passa, necessariamente, pela inclusão do Bolsa Família entre as políticas públicas. Não é o Bolsa Família que deve se articular com os outros programas, mas o contrário - com todas as vantagens e desvantagens que isso possa trazer.

## PERSPECTIVA SOCIAL

A afirmação do governo federal de que o combate à pobreza seria sua principal meta foi importante no início do governo, mas era essencial que a promessa se revertesse em ações. O Brasil está entre os países mais desiguais do mundo e cerca de 1/6 a 1/3 de sua população (a depender da metodologia empregada para esse cálculo) está abaixo da linha de pobreza. Uma intervenção nesta área mostrava-se mais que desejada pela população. Apesar das críticas quanto ao caráter assistencialista, a expansão do Bolsa Escola tinha a legitimidade de estar minimizando uma das maiores mazelas da sociedade brasileira, a pobreza, e também "suavizando" os nefastos efeitos sobre o emprego, amplificados pela política econômica pós-real.

O foco do Bolsa Escola correspondia às famílias carentes (renda familiar mensal per capita inferior a

R\$ 90,00), com filhos entre 7 e 14 anos e, após a ampliação da faixa etária, de 6 a 15 anos de idade. O objetivo era o fornecimento de uma renda que incentivasse a frequência das crianças à escola. Com o Bolsa Família, continua-se com este incentivo, mas a meta principal

passa a ser a complementação da renda. Todas as famílias que possuem renda abaixo de R\$ 50,00 per capita têm direito ao benefício, independente de possuírem ou não filhos. O direito a uma renda mínima deixa de estar vinculado à contribuição prévia ou à incapacidade para o trabalho, mas é dada a todos aqueles que não têm condições, inde-

pendente das razões, de conseguirem recursos para atender certas necessidades vitais.

Segundo o governo federal (BRASIL, 2004b), as vantagens da unificação dos programas foram as seguintes: aumento do valor dos benefícios, aumento da população beneficiada, maior racionalização e simplificação no fornecimento do benefício e mudança de foco do indivíduo para a família. A frequência à escola, vacinação das crianças e outras exigências existentes na estrutura dos programas anteriores foram mantidos no Bolsa Família, que é coordenado por um Conselho Gestor Interministerial, formado pelos ministérios responsáveis pelos programas de transferência de renda anteriores.

Não obstante as críticas, o programa vem recebendo o apoio de algumas pesquisas que apontam seu bom desempenho no combate à pobreza (BRASIL, 2004; IMMERSVOLL et al., 2003; IPEA, 2006; ROCHA, 2005; SOARES et al., 2006). De acordo com Soares et al. (2006), que utilizam os dados da PNAD de 2004, os programas de transferência de renda reduzem tanto a incidência como a intensidade da pobreza e a desigualdade. Só o Bolsa Família foi responsável por 21% da queda observada pelo índice de Gini no período de 1995 a 2004. A boa focalização também é destacada pelos autores, pois os problemas de recebimento indevido dos benefícios são pequenos em relação à cobertura e aos montantes envolvidos.

Apesar desta importante contribuição no combate à desigualdade, Soares e outros. (2006) destacam que o baixo valor do benefício limita o efeito do programa em relação à possibilidade da família sair da pobreza. Por si só o programa está longe de ser suficiente. O Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>6</sup> e a previdência no piso, que da mesma forma são bem focalizados, têm efeitos maiores no combate à pobreza. Em outras palavras, para os autores,

[...] a aplicação de uma metodologia que permite imputar o valor das transferências de renda nos rendimentos das famílias leva a resultados que indicam que todos os programas de transferência são bem focalizados; todos são capazes de aliviar a pobreza, sendo o BPC e a previdência no piso capazes de retirar as famílias da pobreza; e que todos contribuíram de modo relevante para a queda na desigualdade entre 1995 e 2004. (SOARES et al., 2006, p. 39).

A despeito dessa constatação, o IPEA (2006, p. 6), em nota técnica, ressalta que a relação custo-benefício do Bolsa Família e do BPC é mais favorável do que a das aposentadorias e pensões, sendo seu efeito mais importante sobre a desigualdade:

A contribuição relativa desses diferentes componentes é bastante sensível à medida de desigualdade utilizada. Quanto mais sensível à renda dos mais pobres é a medida, mais importante é a contribuição do Bolsa Família e do BPC, sendo o efeito do primeiro substancialmente mais forte.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca de maior eficiência na implementação das políticas de combate à pobreza não precisa, necessariamente, resultar em perda de direitos sociais ou na despolitização do tema. O problema da ascensão dos programas de transferência de renda entre as políticas sociais é o risco de encobrir, sob o argumento da redução da pobreza (louvável por si só), a diminuição dos recursos em outras áreas sociais com a alegação de aumento da eficiência dos gastos

públicos. Assim, buscar-se-ia a "maximização" do combate à pobreza por meio de programas que elevassem a renda da população mais carente acima das linhas de pobreza comumente utilizadas, como as do Banco Mundial, para comparações internacionais.

O risco desse argumento existe, mas ele não é o único que sustenta a expansão do Bolsa Família. Como analisado no artigo, além da maior eficiência, o programa também é sustentado por razões políticas e sociais tão importantes quanto a econômica. A proeminência alcançada pelos programas de transferência de renda, a ponto de serem destacados como políticas públicas caracterizadoras de toda uma política de combate à pobreza, deve-se a um conjunto de razões que se reforçam mutuamente, nas três esferas analisadas. As controvérsias quanto à focalização dos programas sociais parecem ter sido minimizadas no Bolsa Escola e no Bolsa Família, ao contrário do que ocorre em outras áreas, como na saúde e na educação.

A tentação de aumentar o valor do benefício para conseguir melhores resultados no combate à pobreza tornaria o programa extremamente oneroso para os cofres públicos, sem maiores ganhos em termos de criação de novos incentivos, e agravaria o problema da fronteira. Com isso, aumentaria a dependência da população beneficiada em relação ao programa sem ganhos a longo prazo, pois uma política de combate à pobreza deve ser articulada com diferentes políticas sociais e macroeconômicas, e não ficar dependente da canalização de recursos de um único programa<sup>7</sup>.

Embora existam vários pontos a favor, as limitações devem ser observadas no momento da formulação dos objetivos e desenhos dos programas governamentais, por mais eficientes que pareçam ser. Segundo Lavinias (2000, p. 527), "[...] o debate acerca do melhor regime de transferências sociais, cujo fundamento é o princípio da justiça, dá centralidade a outro princípio balizador ou valor, desta vez ligado à lógica do mercado." Assim, a diversidade de aspectos dos programas de transferência de renda, mesclando princípios de justiça social, eficiência distributiva e intervenção estatal permitiu que eles ganhassem espaço entre as políticas sociais de combate à pobreza.

<sup>6</sup> O BPC é um benefício fornecido aos idosos com 65 anos ou mais e a portadores de deficiência, ambos com baixa renda, independente de contribuição prévia à previdência. O valor do benefício é de 1 (um) salário mínimo.

<sup>7</sup> A não ser que o governo mude a estratégia de sua política social e passe efetivamente a adotar a renda básica de cidadania, a exemplo da proposta por Suplicy (2002).

Além disso, os destaques alcançados, inicialmente pelo Bolsa Escola e, posteriormente, pelo Bolsa Família, serviram para minimizar os efeitos negativos da política econômica implantada no período pós-real. Desse modo, como houve um aprofundamento dessa política do governo de Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luís Inácio Lula da Silva, houve também a necessidade de uma expansão nos mecanismos sociais de "suavização", cujos principais instrumentos foram os programas de transferência de renda. Devido a essa importância, passaram de "programas residuais" para "políticas públicas residuais".

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério da Educação. Relatório de atividades 2001: Bolsa Escola. Brasília, 2002a. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: 20 jun. 2002.
- \_\_\_\_\_. Relatório de evolução da implantação do planejamento estratégico 2002/2003 do PNBE. Brasília, out., 2002b. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: 26 out. 2002.
- \_\_\_\_\_. Relatório de atividades 2002: Bolsa Escola. Brasília, 2002c. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso: 12 fev. 2003.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o programa Bolsa Família e da outras providências. Brasília, 2004a. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso: 18 out. 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Cartilha do Bolsa Família. 2004b. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br>>. Acesso: 18 out. 2004.
- \_\_\_\_\_. Análise comparativa de programas de proteção social 1995 a 2003. Brasília, abr., 2004c. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 15 out. 2004.
- \_\_\_\_\_. Demonstrativo : programa de transferência de renda por UF em março 2005. Brasília, 2005a. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 14 maio 2005.
- \_\_\_\_\_. Demonstrativo: % atendimento no Bolsa Família nas UF em relação às famílias carentes. Brasília, 2005b. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 14 maio 2005.
- \_\_\_\_\_. Demonstrativo: programa de transferência de renda por UF em julho 2006. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.gov.br>>. Acesso: 25 set. 2006.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza. [Rio de Janeiro]: FGV/CPS, 2001. Disponível em: <<http://www.fgv.br/ibre/cps>>. Acesso: 07 jan. 2003.
- CURY, Samir; EISSA, Nada. Programas de transferência de renda para o Brasil e a experiência dos Estados Unidos. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- DRAIBE, Sonia M. O redirecionamento das políticas sociais segundo a perspectiva neoliberal. In: SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. As políticas sociais no Brasil. Brasília: SESI, 1993. (Caderno Técnico, n. 18).
- FLEURY, Sonia. Reforma Del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. 2000. Disponível em: <<http://www.top.org.ar/publicac.htm>>. Acesso: 15 out. 2004.
- FRIEDMAN, Milton. Capitalismo e liberdade. São Paulo: Abril, 1978.
- IMMERVOLL, Levy et al. Simulating Brazil's tax-benefit system using BRAHMS, the brazilian household micro-simulation model. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 31., 2003, Porto Seguro. Anais... Porto Seguro: ANPEC, 2003.
- IPEA. Nota técnica sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2006.
- LAVINAS, Lena. Combinado compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). Desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Programa de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- POCHMANN, Marcio. Desenvolvimento, trabalho e solidariedade. São Paulo: Cortez; Perseu Abramo, 2002.
- RAMOS, Carlos A. Programa de garantia de renda mínima. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 33., 2004, João Pessoa. Anais eletrônicos... João Pessoa: ANPEC, 2004. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br>>. Acesso em: 04 maio 2005.
- SOARES, Fabio V. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, 1.228). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2006.
- SUPLICY, Eduardo M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002.
- URANI, André. Renda mínima: uma avaliação das propostas em debate. In: LOBATO, Ana L. (Org.). Garantia de renda mínima: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998.
- VAN PARIJS, Philippe. Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI? In: SUPLICY, Eduardo M. Renda de cidadania: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002. p. 194-230.
- PANORAMA geral. In: WORLD BANK. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza, 2001. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 25 nov. 2002.

# Ajustamento fiscal dos estados no pós-Real e suas implicações para as políticas de desenvolvimento regional

Danilo Jorge Vieira\*

## Resumo

O artigo analisa o ajuste fiscal dos estados após a implementação do Plano Real, com o objetivo de verificar as conseqüências para as suas políticas de desenvolvimento. A idéia central do texto é que os novos parâmetros de gestão das contas públicas – estabelecidos no bojo da renegociação da dívida estadual (Lei 9.496/1997) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – inibiram as estratégias constituídas pelos estados para induzir o crescimento das bases econômicas instaladas em seus domínios territoriais, obscurecendo, assim, as perspectivas de desenvolvimento regional em grandes proporções.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; Finanças públicas; Responsabilidade fiscal; Desequilíbrios regionais; Endividamento público.

## Abstract

*This article analyzes the consequences of the states' fiscal adjustment after the "Plano Real" implementation, in order to verify the consequences it had on development policies. The core idea of this text is that the new parameters for the public budget administration – established while renegotiating the state debt (Law 9.496/1997) and in the LRF ("Fiscal Responsibility Law") – restrained state government strategies for economic growth in their respective regions, thus severely reducing all economic development perspectives.*

**Key words:** Regional development; Public finances; Fiscal responsibility; Regional asymmetries; Public debt.

## INTRODUÇÃO

O artigo discute o ajustamento fiscal dos estados a partir do Plano Real, buscando refletir sobre as conseqüências para as possibilidades de implementação de políticas direcionadas a enfrentar as marcantes disparidades econômicas regionais do país. Sustenta que os novos parâmetros de gestão das contas públicas, estabelecidos no bojo da renegociação da dívida estadual (Lei 9.496/1997) e aprofundados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000 –, representaram um ponto de ruptura com as condições até então prevalentes, conduzindo à desarticulação das estratégias fomentadoras constituídas pelos estados para apoiar a modernização e o crescimento das bases econômicas instaladas em seus domínios territoriais. Não sendo acompanhado de uma simultânea

recuperação mais incisiva da União para ao menos contrabalançar a drástica queda dos investimentos, tal processo deixou como saldo remanescente perspectivas bem mais acanhadas de retomada de um novo ciclo de desenvolvimento, problematizando ainda mais a evolução dos desequilíbrios regionais brasileiros.

O texto está dividido em duas seções, além desta parte introdutória e das considerações finais. Na primeira seção, são abordados alguns aspectos da atuação dos estados na sustentação de estratégias autônomas de desenvolvimento nas duas décadas imediatamente anteriores ao Plano Real. Essa discussão inicial atende a dois propósitos. Em primeiro lugar, busca apontar o papel ativo que os estados desempenharam na "questão" regional, destacando que suas políticas isoladas potencializaram o processo de desconcentração espacial das atividades econômicas nos anos de 1970 e conseguiram, em

\* Mestre em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp).

certo sentido, reduzir os impactos da crise dos anos de 1980 sobre a estrutura produtiva local. Em segundo lugar, identifica, em linhas gerais, as condições que permitiram essa atuação fomentadora, o que é essencial para aquilatar em que medida o ajustamento fiscal no pós-Real iria significar um rompimento com os padrões predominantes no momento anterior. A segunda seção encarrega-se de analisar o ajuste empreendido e suas implicações para a capacidade dos estados agirem a favor da expansão de suas economias.

### BREVES ASPECTOS DA ATUAÇÃO FOMENTADORA DOS ESTADOS

O setor público exerceu papel ativo na configuração espacial da economia brasileira. Se no bojo da industrialização e da integração do mercado nacional, sancionou a emergência de um arranjo centralizado das atividades produtivas no Sudeste e, principalmente, em São Paulo, a partir de 1970 deu substância e suporte ao processo de desconcentração colocado em curso naquela década, implicando num movimento de convergência das rendas regionais e estaduais medidas pelo Produto Interno Bruto (PIB) – embora em dimensões insuficientes para modificar as marcantes assimetrias já constituídas<sup>1</sup>. Tal evolução não foi, entretanto, resultado da atuação isolada do governo central, que municiado com amplos instrumentos de política econômica desde as reformas tributária, financeira e administrativa dos anos 1960, sustentou investimentos e proveu crédito, infra-estrutura, incentivos e subsídios de toda ordem a favor de um crescimento econômico menos concentrado regionalmente. As administrações estaduais também buscaram constituir mecanismos próprios de estímulo a suas respectivas economias, de modo a aproveitar a retomada do ciclo expansivo do período para capturar o maior volume possível de investimentos.

Desde a década de 1950, pelo menos, quando a

**Desde a década de 1950, pelo menos, quando a questão regional foi revigorada e passou a integrar de forma mais sistemática a agenda nacional, diversos estados lançaram-se num esforço de modernização das estruturas produtivas locais, cuja estratégia central residia na industrialização a qualquer custo**

questão regional foi revigorada e passou a integrar de forma mais sistemática a agenda nacional, diversos estados lançaram-se num esforço de modernização das estruturas produtivas locais, cuja estratégia central residia na industrialização a qualquer custo. Proliferaram, a partir de então, inúmeras iniciativas de fomento em âmbito estadual, com a criação de bancos de desenvolvimento, companhias de distritos industriais, secretarias de planejamento, concessionárias de energia elétrica, órgãos de pesquisa e de promoção industrial etc. Esse aparato institucional foi dinamizado por fontes líquidas de recursos, de origem interna e externa, tornadas disponíveis no bojo da retomada do crescimento e das referidas reformas da década de 1960, na medida em que favoreceram a ampliação do gasto público.

Embora as mudanças impetradas pelo Regime Militar tenham sido reconhecidamente centralizadoras, estabelecendo uma relativa subordinação das instâncias subnacionais às determinações traçadas em âmbito federal, os estados encontraram espaços para manipular variado elenco de instrumentos de natureza fiscal e financeira na atração de investimentos. Uma situação aparentemente contraditória, mas que se explica por diversos fatores. Deve ser considerado, primeiramente, que o engajamento dos estados em projetos isolados de industrialização estava, de maneira geral, alinhado às orientações nacionais de crescimento acelerado. Muitas das políticas estaduais de desenvolvimento regional encontrariam amparo e estímulo no plano federal. É o que pode ser percebido com a verificação do tratamento dado ao endividamento dos estados no período. As regulamentações foram, desde o final dos anos 1960, modificadas seguidamente para permitir a contratação de crédito além dos limites legalmente previstos. A preocupação, naquele momento caracterizado pela existência de condições favoráveis de liquidez do mercado financeiro internacional e de grande dinamismo dos fundos de poupança compulsória (FGTS, PIS, PASEP etc.), era em maior ênfase direcionar os recursos captados para o financiamento de despesas de capital e em menor ênfase controlar os níveis de endividamento.

<sup>1</sup> A constituição do aparato estatal que serviu de suporte à industrialização é abordada longamente em Draibe (1985). Cardoso de Mello (1987, p. 89-173) e Tavares (1998, p. 123-195) interpretam a conjunção entre Estado e industrialização no caso brasileiro. Os determinantes históricos da concentração regional, a partir da evolução da indústria, são tratados em Cano (1998b) e, numa visão alternativa, por Oliveira (1981). Detalhada análise da integração do mercado nacional e da divisão inter-regional do trabalho que ia se conformando no âmbito daquele processo é apresentada em Cano (1998a, p. 149-301).

Ademais, as reformas da década de 1960 engendraram e permitiram o estabelecimento de intrincadas articulações financeiras entre os entes descentralizados estaduais e federais, que garantiam aos primeiros repasses expressivos de recursos. As mudanças também colocaram à disposição dos estados a alternativa das contratações de empréstimos externos, bem como abriram-lhes o acesso ao mercado de capitais, ao organizar o mercado de títulos da dívida pública. Assim, no campo financeiro, os governos estaduais, sobretudo os de maior peso econômico, não encontraram maiores dificuldades para financiar os gastos requeridos por seus projetos autônomos de desenvolvimento.

O apoio federal aos gastos com investimento pode ser verificado ainda pelas regras estabelecidas para as transferências de recursos por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que foram crescentemente vinculadas às despesas de capital. Mas, nessa área tributária, a situação dos estados era muito menos confortável, como demonstram as próprias normas de funcionamento do FPE, à medida que concentraram fortemente o poder decisório de gastos no plano federal. Inicialmente, a reforma tributária de 1966 havia estabelecido a obrigatoriedade dos governos estaduais aplicar 50% dos repasses em investimentos. Com o Ato Complementar n.º 40/1968, os valores do FPE, além de reduzidos à metade, passaram a ser vinculados integralmente aos programas de investimentos priorizados pela União. Além do mais, as mudanças implementadas pelo Regime Militar reduziram a participação dos estados na carga tributária, vetaram o poder de instituir novos impostos e transferiram a prerrogativa de estabelecer alíquotas para o Executivo federal e o Senado.

Mesmo em tal situação, francamente desfavorável, foi possível aos governos estaduais manipular o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) – criado em substituição ao Imposto sobre Vendas e Condições (IVC) – como instrumento de atração de investimentos, muito por conta do consentimento das próprias autoridades federais. No bojo da reforma

tributária, foi aprovado o Ato Complementar n.º 34/1967 (na seqüência da Lei 5.172/1966), permitindo aos estados criarem incentivos fiscais baseados no principal e mais produtivo imposto que lhes competia. Os benefícios, contudo, deveriam ser negociados

e aprovados por meio de convênios acertados entre todas as administrações estaduais da mesma região, o que não impediu a emergência de uma típica “guerra fiscal”. Para coibir as disputas, o governo federal unificou e passou a coordenar as reuniões dos secretários estaduais da

Fazenda em âmbito nacional a partir de 1970, o que se desdobrou, mais tarde, na constituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), por meio da Lei Complementar n.º 24/1975, implicando no arrefecimento de muitos programas explícitos de incentivos fiscais adotados até então (CAVALCANTI; PRADO, 1998). Isso não significa dizer que as estratégias fomentadoras estaduais foram desarticuladas desde então. Ao contrário, foram preservados e ganharam maior importância outros instrumentos igualmente manejados pelos estados para induzir a expansão e a modernização das bases econômicas instaladas em seus domínios territoriais, entre os quais os gastos diretos na construção e melhoria da infra-estrutura; o provimento subsidiado de financiamento e de garantias creditícias e os aportes diretos de capital nos empreendimentos estimulados.

É preciso frisar, entretanto, que o espaço para uma atuação isolada e competitiva dos governos estaduais a favor de suas respectivas regiões foi contido em vários aspectos sob o manto autoritário do Regime Militar, muito em decorrência das referidas reformas, que conferiram grande poder coordenador à União, impondo mesmo uma relativa subordinação das diversas políticas locais de desenvolvimento às diretrizes estabelecidas em plano nacional. De qualquer forma, o novo arcabouço no qual as finanças públicas passaram a ser operadas, considerando todas as unidades governamentais, habilitou o aparato estatal a atuar como principal protagonista do processo de desconcentração produtiva dos anos de 1970. Dispondo de variados mecanismos para captar e direcionar recursos, o setor pú-

**O novo arcabouço no qual as finanças públicas passaram a ser operadas, considerando todas as unidades governamentais, habilitou o aparato estatal a atuar como principal protagonista do processo de desconcentração produtiva dos anos de 1970**

blico pôde implementar políticas de desenvolvimento regional e constituir fartos incentivos creditícios, fiscais e cambiais; efetuar pesados investimentos na construção de infra-estrutura de energia, transporte e telecomunicação, aprofundando a sua abrangência geográfica; comandar inversões expressivas das estatais em diversos ramos produtivos; articular as empresas públicas e os capitais privados nacionais e estrangeiros em empreendimentos de grande envergadura; liderar projetos setoriais e dar suporte ostensivo às exportações. As forças desconcentradoras

contidas nesse conjunto de ações foram indubitáveis, à medida que criou condições para a implantação de nova capacidade produtiva nas mais variadas atividades econômicas e porções territoriais do país<sup>2</sup>.

Por ora, o que deve ser retido, é que a atuação dos estados a favor das bases produtivas de suas jurisdições, mesmo relativamente subordinada às diretrizes traçadas pela União, foi importante para alargar as oportunidades de expansão que haviam sido abertas no âmbito dos planos de desenvolvimento nacional. Adicionalmente, e como decorrência disso, as perspectivas de desconcentração econômica foram potencializadas, atendendo, assim, às estratégias definidas pelo governo federal de promover uma configuração territorial da economia brasileira menos centrada nas áreas primazes sudestinas<sup>3</sup>. Tais opções de políticas isoladas de fomento, entretanto, tiveram desdobramentos de longo alcance para as finanças estaduais, sobretudo no que se refere ao endividamento.

Convém lembrar que um conjunto de fatores já presentes estimulava o crescimento dos passivos estaduais. Por um lado, a centralização tributária limitou a capacidade dos estados sustentar gastos com receitas fis-

cais, induzindo a contratação de recursos de terceiros como forma complementar de financiamento de gastos correntes e de capital. Por outro, a disponibilidade líquida de fontes internas e externas de crédito reforçava ainda mais a alter-

nativa do endividamento (ALMEIDA, 1996). Não pode ser desconsiderado, contudo, o impacto orçamentário da ampliada estrutura de despesas decorrente do esforço desenvolvimentista dos governos estaduais, cuja contrapartida foi a expansão do estoque da dívida (OLIVEIRA, 1995), que chegou

a equivaler a quase 80% da arrecadação total de ICM em 1981<sup>4</sup>.

Com posições financeiras deficitárias abrangentes, o rompimento das linhas internacionais de crédito voluntário ao país no início da década de 1980 conduziria os estados a um acelerado processo de deterioração fiscal, reduzindo o espaço para condução de suas políticas autônomas de promoção regional. Mesmo naquela conjuntura adversa, caracterizada por taxas irregulares de crescimento do PIB, aceleração inflacionária, restrições agudas de financiamento e erosão dos recursos tributários, foi possível às administrações estaduais manter, ainda que de forma precária, muito de suas ações de apoio às atividades produtivas locais, conforme sugerem os dados referentes às despesas de capital fixo apresentados na Tabela 1.

**A atuação dos estados a favor das bases produtivas de suas jurisdições, mesmo relativamente subordinada às diretrizes traçadas pela União, foi importante para alargar as oportunidades de expansão que haviam sido abertas no âmbito dos planos de desenvolvimento nacional**

**Tabela 1**  
Evolução dos gastos médios com capital fixo, estados brasileiros, 1970/1989

Período	União	Estados	% do PIB
1970/1974	1,67	1,53	
1975/1979	1,37	1,20	
1970/1979	1,53	1,38	
1980/1984	0,76	0,91	
1985/1989	0,94	1,33	
1980/1989	0,84	1,10	

Fonte: IBGE

<sup>2</sup> A dinâmica e os fatores explicativos da desconcentração produtiva nesse período estão em Cano (1998a, p. 312-327), Guimarães Neto (1997, p. 53-69) e Diniz (2002, p. 87-92). Uma síntese das principais formulações é apresentada em Pacheco (1998, p. 209-229).

<sup>3</sup> Uma visão bastante abrangente do conjunto das experiências de desenvolvimento regional e estadual é apresentada em Affonso e Silva (1995).

<sup>4</sup> 85% dos passivos totais dos estados eram detidos por São Paulo (34%), Rio de Janeiro (13%), Minas Gerais (12%), Rio Grande do Sul (10%), Bahia (7%), Paraná (5%) e Pernambuco (3%).

Como se vê, os patamares médios de investimentos dos estados nos anos de 1980 ficaram próximos aos do decênio anterior, sobretudo entre 1985/1989. Destaca-se também a queda muito mais acentuada das inversões feitas pela União. Importa verificar, então, como os governos estaduais conseguiram encontrar meios para sustentar – embora com reconhecidas dificuldades – esses dispêndios, em níveis não desprezíveis, num cenário marcado pela ausência de fontes adequadas de financiamento, tanto de caráter fiscal quanto financeiro.

No curso da crise aberta pela ruptura do crédito externo no início dos anos 1980, que rapidamente se desdobrou em uma crise fiscal e financeira do setor público de grandes proporções (BAER, 1993), os estados constituíram um permanente ponto de tensão na execução da política econômica, cujo objetivo principal era o de combater o déficit público, identificado como a principal causa do descontrole inflacionário e dos desequilíbrios do balanço de pagamentos. No breve interregno de 1983/1984, no âmbito de um programa monitorado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e exigido pelos credores internacionais como contrapartida ao refinanciamento dos débitos externos, as autoridades econômicas federais conseguiram promover cortes drásticos de despesas e um severo arrocho creditício, reduzindo as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). A partir de 1985, no entanto, a política fiscal perdeu substância e adquiriu enorme passividade, gravitando entre tentativas frustradas de conter o déficit e o relaxamento de medidas austeras adotadas para controlar as despesas e o crédito ao setor público.

O principal vetor utilizado pelos estados para alavancar gastos foi o do endividamento e, nesse campo, os bancos estaduais desempenharam papel central. Frente às dificuldades cada vez maiores de obter recursos, os governos estaduais passaram a concentrar as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO), empréstimos e emissão de dívida

mobiliária em seus próprios agentes financeiros. A inadimplência foi outro instrumento utilizado como forma espúria de financiamento, à medida que o atraso nos pagamentos de diversas obrigações abria espaços para a ampliação de gastos. As empresas públicas estaduais também compuseram mais uma via alternativa de financiamento, uma vez que as linhas de crédito que contratavam muitas vezes eram excluídas dos limites de endividamento regulados pelo Senado. Em outra frente, os estados buscaram ampliar suas participações na distribuição intergovernamental dos recursos fiscais, logrando mesmo descomprimir a carga tributária e assegurar, na Constituição de

**No curso da transição democrática e da fragilização crescente das finanças dos estados, o governo central foi obrigado a se render ao realismo político e econômico do momento, cedendo às pressões e não se furtando de socorrer os estados, de modo que o ônus do ajustamento à nova realidade de financiamento ao setor público, dissipado desde a ruptura das linhas externas de crédito voluntário ao país, recaiu principalmente sobre a União**

1988, competências impositivas mais extensas – com destaque para a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), que incorporou ao antigo ICM, os impostos federais sobre transporte (ISTR), comunicação (ISC), energia elétrica (IUEE), minerais (IUM) e combustíveis (IUCL).

A gestão da crise fiscal nos anos de 1980 mostrava-se incapaz de enquadrar os estados nas determinações da política oficial de conter o déficit público. Mesmo diante da inexistência de fontes adequadas de financiamento, os governos estaduais encontraram brechas para sustentar gastos. Usaram intensamente seus bancos e empresas públicas; recorreram diversas vezes à inadimplência; mobilizaram as bancadas parlamentares no Congresso Nacional e travaram exaustivas negociações com o Executivo federal para elevar os limites de endividamento, recuperar espaço na arrecadação tributária, obter condições favoráveis para a rolagem de seus passivos e assegurar permanentes operações de salvamento financeiro.

No curso da transição democrática e da fragilização crescente das finanças dos estados, o governo central foi obrigado a se render ao realismo político e econômico do momento, cedendo às pressões e não se furtando de socorrer os estados, de modo que o ônus do ajustamento à nova realidade de financiamento ao setor público, dissipado desde a ruptura das linhas externas de crédito

voluntário ao país, recaiu principalmente sobre a União. Ao mesmo tempo em que promoveu cortes severos em suas próprias despesas, o governo federal deu respaldo aos gastos correntes e de investimentos dos estados. Em decorrência de tal processo, a relativa capacidade de coordenação e articulação do poder central foi perdendo, gradualmente, substância, ao passo que as diversas estratégias autônomas de desenvolvimento amparadas pelos estados foram assumindo maior importância no apoio às atividades produtivas – o que, evidentemente, problematizou ainda mais a evolução dos desequilíbrios regionais naquele momento, tendo em vista a restrita amplitude dinamizadora e o caráter desintegrado e desconexo das ações fomentadoras patrocinadas pelos governos locais.

Para o melhor entendimento da questão, convém recorrer à discussão feita por Galvão (2003) a respeito do caráter e do escopo das políticas regionais de desenvolvimento. Partindo da concepção mais geral, de que tais estratégias têm como propósito conferir maior equidade entre as regiões e, assim, minorar as tendências concentradoras intrínsecas ao processo de desenvolvimento, o autor identifica dois modelos de políticas públicas: o “solidário” e o “autocentrado”. O primeiro buscaria, predominantemente, reduzir os desequilíbrios inter-regionais, enquanto o outro teria o objetivo primordial de reforçar e ampliar os potenciais dinâmicos presentes em um determinado espaço econômico.

As políticas solidárias, devido às metas ambiciosas de estabelecer uma distribuição das atividades econômicas e da renda menos concentrada espacialmente, seriam afetadas ao poder central, ainda que envolvam, articulada e sinergicamente, as instâncias locais. As autocentradas, por sua vez, imbuídas em perseguir a promoção isolada das estruturas produtivas da própria região, seriam implementadas no âmbito subnacional. Sobressai, desse breve resumo, a diferenciação essencial a ser considerada entre ambos os arquétipos, em que fica evidenciado que as ações autocentradas “[...] tendem a promover competição entre as regiões, levando a uma abordagem individualística do desenvolvimento regional, que

tampouco assegura um melhor desempenho agregado do conjunto territorial. Para uma região em si, não importa se suas opções favoreçam ou não o desenvolvimento das outras regiões da mesma unidade nacional” (GALVÃO, 2003, f. 82).

**Ao mesmo tempo em que as políticas federais entravam em declínio e enfraquecia-se simultaneamente a relativa capacidade articuladora do governo central, colocando em curso forças que bloqueavam e problematizavam a desconcentração, os estados atuavam, contraditoriamente, em sentido oposto**

A formulação exposta acima ajuda a compreender parte dos dilemas envolvidos na questão do desenvolvimento regional brasileiro na década de 1980. Naqueles anos, enquanto a administração central arcava com os maiores sacrifícios impostos pela crise, reduzindo e contendo gastos onde fosse possível, os governos estadu-

ais encontraram meios para manter investimentos e sustentar, ainda que precariamente, medidas de apoio e promoção das bases econômicas instaladas em seus respectivos domínios territoriais. Contribuíram, assim, para potencializar toda a ambigüidade que cercou a evolução regional do período, pois ao mesmo tempo em que as políticas federais entravam em declínio e enfraquecia-se simultaneamente a relativa capacidade articuladora do governo central, colocando em curso forças que bloqueavam e problematizavam a desconcentração, os estados atuavam, contraditoriamente, em sentido oposto.

Pode-se dizer que as políticas de desenvolvimento mais próximas do tipo solidárias cediam, progressivamente, terreno para outras assentadas em diretrizes autocentradas. As estratégias associadas a objetivos integradores e de amplitude nacional perdiam substância, deixando uma lacuna que ia sendo preenchida por ações isoladas levadas adiante pelos estados, mas agora de forma desordenada e com efeitos dinamizadores muito mais pálidos e bem mais pontuais do ponto de vista espacial.

A contraface dessa peculiar acomodação intergovernamental ao contexto de crise foi a deterioração crescente das finanças dos estados, implicando na explosão dos níveis de endividamento, já pressionados, primordialmente, pelos parâmetros onerosos utilizados na rolagem da dívida e na contratação de recursos de terceiros – situação que se tornou particularmente insustentável após a implementação do Plano Real.

## AJUSTAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS A PARTIR DO PLANO REAL

O Plano Real submeteu as finanças estaduais a uma drástica pressão. A queda rápida e expressiva da inflação e as elevadas taxas de juros que fundamentaram o programa de estabilização, não apenas expuseram os desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados, mas, também, os amplificaram. Muitos dos instrumentos utilizados na gestão das contas públicas perderam a funcionalidade no novo ambiente macroeconômico, enquanto outros passaram a ser questionados amplamente, porque tidos como ameaçadores à estabilidade alcançada.

De imediato, a brusca redução do patamar inflacionário não permitiu mais acomodar despesas orçamentárias por meio da desvalorização real de seus valores, mediante atrasos de pagamento e reajustes abaixo da variação dos preços. Tal movimento foi tão acentuado que não conseguiu ser contrabalançado nem mesmo pelo impacto positivo da queda da inflação sobre a arrecadação tributária. Ademais, as receitas perderam dinamismo em decorrência das medidas de desoneração das exportações, sustentadas com base no ICMS (Lei Complementar nº 87/1996), as seguidas desvinculações de transferências feitas pela União<sup>5</sup> e os efeitos da revitalizada “guerra fiscal” travada entre os estados.

Por outro lado, a baixa da inflação, que afetou todo o Sistema Financeiro Nacional por conta da contração expressiva das receitas de *floating*, agravou as condições dos bancos estaduais, já comprometidas pela concentração de ativos em operações de crédito e títulos de responsabilidade de seus respectivos controladores. A debilidade dessas instituições acabou realimentando as restrições fiscais e financeiras dos estados, que tinham considerável parcela de sua capacidade de gasto amparada e ampliada pelas mesmas. Adicionalmente, as elevadas taxas de juros ganharam maior vigor ainda na vigência do Plano Real e impulsionaram o endividamento estadual, estreitando as possibilidades de rolagem dos passivos acumulados, bem como as opções de contratação de novas operações de crédito.

<sup>5</sup> O governo central se apropriou de recursos de estados e municípios por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), criado em março de 1994 através da Emenda Constitucional Revisora nº 1. A vigência do FSE foi prorrogada posteriormente pela Emenda Constitucional nº 10/1996, que também lhe deu a nova denominação de Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF). Em 2000, o FEF foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecida pela Emenda Constitucional nº 27.

O desajuste, por outra parte, era reforçado pelo aumento da participação de financiamentos onerosos – como as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO) – na complementação orçamentária, principalmente para a cobertura de gastos primários. A despeito do elevado custo, essa modalidade de financiamento foi, praticamente, a alternativa de captação que restou aos estados devido às restrições legais a novas emissões de títulos estabelecidas por meio da Emenda Constitucional nº 3/1993 (MORA, 2002).

Diante de tal quadro de dificuldades crescentes, as finanças públicas estaduais passaram a incorrer em déficits continuados. A significativa deterioração do resultado operacional de estados e municípios desde o Plano Real sugere a predominância do componente financeiro dos desequilíbrios fiscais. O déficit operacional cresceu de uma média anual de 0,3% para 2,1% do PIB entre 1990/1994 e 1995/1998, contribuindo com mais de 35% da piora do resultado operacional agregado do setor público no mesmo período (RIGOLON; GIAMBIAGI, 1999). A extensão e a profundidade da crise exigiram, outra vez, o auxílio mais amplo do governo central, prática que havia sido recorrente ao longo da crise dos anos de 1980, como visto anteriormente. Vale a pena destacar que na primeira metade daquela década, o Banco do Brasil interveio para fazer frente aos débitos externos dos estados (Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos). Posteriormente, esta mesma instituição financeira também propiciou crédito para a rolagem da dívida interna, cobertura do déficit e saneamento dos bancos estaduais (Lei 7.614/1987). Na seqüência, o Banco do Brasil foi mais uma vez convocado a consolidar essas duas operações pendentes junto ao Tesouro Nacional (Lei 7.976/89). Outras rodadas de refinanciamento viriam depois para equacionar os passivos estaduais detidos contra o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (Lei 8.212/91 e 8.620/93) e as instituições federais (Lei 8.727/93).

A interposição do governo central, entretanto, ocorreria agora em novas bases. Pela primeira vez, a União, fortalecida pelo sucesso obtido no combate à inflação, pôde condicionar seu apoio a um severo ajustamento das finanças públicas estaduais, que se desdobraria, simultaneamente, na reestruturação patrimonial do próprio aparato estatal. Defrontando-

se com condições fiscais e financeiras visivelmente precárias, os governadores não conseguiram reunir forças para defender seus espaços de sustentação e ampliação de gastos, como no passado recente. Contudo, a dimensão e a orientação dadas ao processo de ajustamento, que modificou as práticas predominantes nas relações entre estados e União nos anos de 1980, não podem ser explicadas somente pelo grau de fragilização atingido pelas finanças públicas subnacionais após o Plano Real e o risco que tais desequilíbrios poderiam significar para a estabilização. Esses elementos certamente estavam presentes, mas a questão transpunha em muito a órbita meramente fiscal e financeira.

O alcance do ajustamento das finanças públicas estaduais deve ser avaliado no âmbito mais geral das reformas liberalizantes da economia brasileira nos anos de 1990, que ganharam substância com a implementação do Plano Real. Tais mudanças estruturais representaram a adesão do país à globalização, entendida como a integração crescente dos mercados nacionais para permitir o livre trânsito dos capitais financeiros e produtivos. Para nações periféricas e com longo histórico inflacionário, a inserção nesse processo teve como substrato a estabilidade cambial, taxas de juros predominantemente elevadas e a disciplina fiscal. Também tinha como pré-condições mínimas para o acesso ao financiamento externo a abertura dos mercados à concorrência internacional, a liberalização do sistema financeiro e a reforma patrimonial do Estado, por meio da venda de empresas e da abertura ao capital privado de áreas até então controladas pelo setor público. A perda de autonomia na implementação e na condução de políticas macroeconômicas – e de políticas públicas em geral, consideradas antagônicas a esses paradigmas – foi uma resultante (FIORI, 1995). Em países como o Brasil, no qual os governos estaduais controlam empresas estatais em diversos setores, comandam bancos e têm grande poder impositivo, a subordinação dos mesmos aos parâmetros liberais estabelecidos desde a órbita federal tornou-se, assim, essencial (LOPREATO, 2002).

**As medidas adotadas para disciplinar e restringir a capacidade de financiamento das administrações subnacionais tiveram, outrossim, o sentido de fazê-las convergir para os objetivos traçados no plano federal de abertura ao capital externo e de reforma do Estado**

É por isso que o ajustamento das finanças públicas estaduais deve estar referido não só ao nível de deterioração que alcançaram, mas, também, ao fortalecimento do poder decisório do governo central. As medidas adotadas para disciplinar e restringir a capacidade de financiamento das administrações subnacionais tiveram, outrossim, o sentido de fazê-las convergir para os objetivos traçados no plano federal de abertura ao capital externo e de reforma do Estado.

As primeiras iniciativas em direção ao reordenamento mais vigoroso das finanças estaduais tiveram como base o Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), que combinou o refinanciamento de dívidas com o ajuste fiscal e patrimonial dos estados. Por meio da Caixa Econômica Federal, os governos estaduais tiveram acesso a uma linha de crédito destinada a programas de demissão incentivada e à reciclagem de ARO. Em contrapartida, deveriam se comprometer com metas fiscais e financeiras e encaminhar medidas para controlar os gastos com o funcionalismo e reduzir o tamanho da máquina – por meio da venda de estatais, concessão de serviços públicos e reestruturação do sistema financeiro, nos parâmetros firmados pelo Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)<sup>6</sup>.

O prosseguimento da crise exigiu o aprofundamento das medidas, cujas determinações foram dadas pela Lei 9.496/1997. Esta legislação permitiu ao governo central, estabelecer acordos bem mais abrangentes de reciclagem dos passivos, incluindo a 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 incorporação dos juros ao principal nas operações de rolagem – a níveis consi-

<sup>6</sup> O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (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.

derados adequados às condições dos estados em cumprirem com suas obrigações financeiras. Era evidente, portanto, a necessidade de estabelecer um fluxo contínuo de amortizações e em patamar superior ao do incremento dos passivos acumulados, de promover a esterilização dos efeitos da taxa de juros sobre os estoques e da adoção de regras que restringissem a contratação de novas operações de crédito.

Para atender a tais requisitos, o programa estruturado pela União avançou de imediato para obrigar os estados a alcançarem resultados primários positivos e a reestruturarem patrimonialmente suas máquinas administrativas. As metas de superávits combinavam dois propósitos: gerar recursos dentro do orçamento para permitir a requerida liquidação permanente dos serviços e evitar a ampliação das NFSP. A venda de empresas e bancos estaduais, por outro lado, propiciaria recursos necessários para abater parte da dívida antecipadamente e, mais do que isso, eliminaria um vetor potencial de expansão de gastos e de crédito.

O programa federal constituiu, adicionalmente, mecanismos rígidos para assegurar o pagamento dos serviços da dívida refinanciada, por meio do empenho obrigatório e automático de receitas próprias e transferências do FPE, impedindo, na prática, a inadimplência dos governos estaduais. 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, compulsoriamente, com objetivos fiscais austeros 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.

A Lei 9.496/1997 reescalou os estoques por 30 anos, estabelecendo pagamentos mensais e contínuos, calculados pela Tabela *Price* e limitados a um determinado patamar da Receita Líquida Real (RLR)<sup>7</sup>. Os juros mínimos foram arbitrados em 6%, acrescidos do Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI); a taxa final dependeria do valor do refinanciamento pago antecipadamente com recursos originados na venda de ativos, empresas e bancos controlados pelos estados. Os governos estaduais, por outro lado, ficaram

proibidos de emitir novos títulos até que o valor da dívida se igualasse à Receita Líquida Real (RLR) anual.

Com base nesses parâmetros gerais, a União firmou 25 contratos de refinanciamento com os estados e o Distrito Federal, nos quais foram estabelecidas metas rígidas relativamente 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. O refinanciamento envolveu, a preços correntes, quase R\$ 115,5 bilhões, sem considerar os R\$ 61,4 bilhões empenhados na reestruturação do sistema financeiro estadual, que, determinada por meio do Proes, implicou na privatização, extinção, transformação em agência de fomento ou na federalização (para posterior privatização) de 41 das 54 instituições financeiras controladas pelos governadores (SALVIANO JÚNIOR., 2004).

Os limites estreitos impostos aos gestores das finanças públicas estaduais ganham contornos evidentes, com base nessa apreciação panorâmica do programa de ajustamento, imposto pelo governo central, como contrapartida à reestruturação das dívidas. Em primeiro lugar, transparece o grande esforço fiscal requerido para o atendimento das metas e obrigações estabelecidas no acordo de refinanciamento, uma vez que passou a ser compulsório o empenho de até 15% da RLR com os dispêndios dos serviços da dívida renegociada – e que antes eram quase integralmente rolados. O comprometimento de tal nível de recursos assumiu dimensão substantiva, se for levado em conta 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 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, em 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 esse momento tiveram que ser suportadas no âmbito restrito do orçamento e nas condições dadas, praticamente, pela capacidade tributária do Te-

<sup>7</sup> A RLR equivale à receita total, deduzidas as operações de crédito, alienação de bens e transferências e doações voluntárias para despesas de capital. Também são excluídas as transferências legais e constitucionais aos municípios.

souro, 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 dos 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 LRF) viria consolidar esses novos marcos de gestão das finanças públicas. É importante notar que o tratamento dado pela LRF – e pelas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 aprovadas pelo Senado – ao endividamento público implica um esforço fiscal permanente. No caso dos estados, ficou determinado que a dívida líquida deve equivaler a duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>8</sup> até 2016, forçando a redução do excesso numa proporção de 1/15 ao ano, já a partir do exercício fiscal de 2002. Para alcançar essa meta, são necessários superávits primários continuados por longos prazos, a fim de permitir a amortização do montante principal da dívida até que o excesso seja eliminado.

Embora autorizadas, novas contratações de crédito foram fortemente obstadas devido a um conjunto importante de condicionalidades: a tra-

jetória da Dívida Consolidada Líquida (DCL) em relação à RCL não pode ser alterada; o valor das operações está limitado a 16% da RCL, e os gastos com serviços por elas gerados não podem superar, obrigatoriamente, o teto máximo de 11,5% da RCL. Adicionalmente, foram vetados os refinanciamentos da dívida, exceto para as obrigações judiciais, e restringidas as ARO. Também foi limitado o adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte e determinado que novas despesas e concessão de benefícios fiscais só podem ser adotadas com a definição de fontes efetivas de financiamento. Ademais, as novas regras obrigaram o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos. Eventuais desvios devem ser equacionados obrigatoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que assegurem o corte automático de despesas. A dimensão do esforço fiscal empreendido pelos estados para se enquadrar às novas determinações e conseguir cumprir as obrigações assumidas com a União pode ser mensurada pela evolução dos diversos indicadores apresentados na Tabela 2.

<sup>8</sup> A RCL é composta pela receita corrente, deduzidas as transferências obrigatórias aos municípios, as contribuições de custeio previdenciário dos servidores, a compensação financeira de aposentadorias, computando os recursos líquidos provenientes da LC nº 87/1996 e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

**Tabela 2**

Indicadores selecionados das finanças públicas estaduais em valores constantes, Brasil, 1995/2005											% do PIB	
Indicadores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Poupança corrente	-0,79	-0,76	0,90	0,26	0,55	0,99	1,15	1,36	1,40	1,74	2,18	
Poupança corrente primária	-0,26	-0,18	2,23	1,04	1,24	1,73	1,94	2,04	2,12	2,38	2,88	
Receita corrente	11,22	12,09	12,93	14,25	13,12	13,57	14,21	12,71	13,27	13,14	14,58	
Receita tributária	7,34	8,35	7,14	8,88	8,11	8,57	8,96	7,95	8,47	8,39	9,08	
Receita de capital	0,85	1,49	5,76	4,15	2,22	1,39	0,55	0,68	0,40	0,33	0,38	
Operações de crédito	0,69	0,88	4,41	2,52	1,43	0,30	0,16	0,26	0,16	0,13	0,11	
Transferências constitucionais	0,92	0,93	0,91	1,46	1,48	1,36	1,42	1,41	1,37	1,28	1,55	
Despesa corrente	12,01	12,85	12,03	13,99	12,58	12,58	13,06	11,35	11,87	11,40	12,40	
Despesa de pessoal	6,24	6,87	6,48	7,38	6,90	6,66	6,63	6,06	6,15	5,77	5,84	
Despesa corrente primária	11,48	12,27	10,70	13,21	11,88	11,85	12,27	10,68	11,14	10,76	11,71	
Serviços da dívida	1,71	1,87	7,87	2,33	1,71	1,43	1,26	1,13	1,21	1,08	1,16	
Resultado primário	-0,76	-0,73	-1,58	-2,82	-0,79	0,22	0,36	0,31	0,64	0,71	0,74	
ICMS	8,30	9,05	8,47	8,32	8,26	8,44	8,64	8,32	7,66	7,73	8,01	
Dívida líquida			14,94	16,42	17,49	16,85	19,13	18,12	16,44	15,52	15,11	
Dívida líquida (R\$ bilhão)			247	271	291	293	337	325	297	294	293	
Receitas de privatização (US\$ milhão)		1.406	13.617	7.497	2.648	2.751	29					

Fonte: Elaboração própria - Dados básicos: Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional Deflator - IGP-DI 2005 = 100

Obs: Nas privatizações, desconsideram-se as empresas e bancos previamente federalizados

Verifica-se, de início, que a trajetória de déficits primários crescentes foi interrompida a partir de 1999, sendo convertida a resultados positivos continuados e progressivos desde 2000. A amplitude do significado do ajuste efetuado pelos governos estaduais fica mais evidente quando comparados os períodos 1995/1998 (prévio à implementação do programa federal) e 1999/2005. De um déficit primário médio de 1,47% do PIB, passou-se para um superávit de 0,31% do PIB, respectivamente, indicando que foi necessário um reordenamento substantivo de despesas e receitas no âmbito dos orçamentos para alcançar e manter os saldos positivos observados após 1999 – da ordem de 1,7% do PIB em termos reais.

A despeito da magnitude do ajustamento, a Dívida Líquida do Setor Público Estadual (DLSPE) não foi equacionada. Embora tenha declinado entre 2003 e 2005, em termos absolutos e em proporção ao PIB, seu estoque foi acrescido em R\$ 46 bilhões, acumulando crescimento real de quase 19% no período em análise. Tal dinâmica, tanto as expansões como as moderadas reduções, é explicada por diversos fatores, entre os quais cabe destacar a decisiva influência da evolução do câmbio, que tem grande peso na formação do IGP, usado como indexador da dívida renegociada. Os números referentes à DLSPE mostram que, embora a taxa de juros tenha sido pré-fixada, minimizando os efeitos da política monetária sobre os passivos, o comportamento da dívida depende não apenas do esforço fiscal dos estados, mas, principalmente, de variáveis macroeconômicas que não estão sob o comando dos governos locais. O crescimento da DLSPE, ademais, sugere que o esforço fiscal já empreendido – e as restrições impostas às finanças estaduais – deverá se manter por prazo ainda bastante estendido no tempo.

Vale ressaltar que o ajuste feito pelos estados não foi trivial. É inegável que a reversão dos resultados primários negativos teve contribuição importante pelo lado das receitas, conforme sugere a permanência dos recursos correntes em patamares acima dos 13% do PIB durante, praticamente, todo o período posterior à implementação dos acordos de renegociação da dívida. Esse comportamento, entretanto, além de sinalizar para a comentada perda de dinamismo das receitas estaduais, torna-se insuficiente para explicar os recorrentes superávits primários e a continuada elevação dos níveis de poupança corrente observados desde 1999. Os dados da Tabe-

la 2 permitem visualizar o peso que teve para tal melhora o corte de despesas correntes primárias, que demonstraram tendência de queda entre 1999/2005 – mesmo o crescimento deste último ano não repôs os níveis prévios ao programa federal, sendo plenamente contrabalançado pela simultânea recuperação da receita em ritmo semelhante.

A contração de gastos ganha maior relevância para ilustrar a dimensão do esforço fiscal dos estados se for levado em conta que ela passou a ocorrer, com maior ênfase, em simultâneo – e como decorrência – à perda de vigor de outras fontes importantes de financiamento: as privatizações e as operações de crédito. Como se vê na Tabela 2, o programa de desestatização dos governos estaduais envolveu cifras significativas, mas bastante concentradas no tempo, aliviando, apenas pontualmente, o redimensionamento de gastos requerido pelas obrigações assumidas no bojo da renegociação da dívida.

Por outra parte, as operações de crédito, obstadas pelos novos marcos estabelecidos para a gestão das finanças públicas, perderam progressivamente espaço no orçamento, implicando em maiores dificuldades de sustentação de despesas. Deve ser considerado ainda que, em paralelo à menor importância assumida pelas receitas de capital no financiamento de gastos, os serviços da dívida foram revigorados, não podendo mais ser rolados como antes e adquirindo estatuto de dispêndios obrigatórios, porque foram garantidos com recursos próprios e transferências constitucionais. Dessa forma, os dispêndios financeiros, que eram apenas contabilizados para efeitos orçamentários, passaram a drenar efetivamente parcelas substantivas das receitas (1,3% do PIB em média entre 1999/2005).

Diante da rigidez orçamentária derivada de tal quadro e dos limites óbvios em sustentar ajustes centrados em cortes nas despesas correntes primárias, parte importante do esforço fiscal efetuado recaiu sobre os investimentos, conforme se infere da Tabela 3, que reforça a dimensão alcançada pela contração dos gastos nessa área, de 53% reais entre 1994/2003. A redução das despesas com capital fixo demonstrou dinâmica bastante diferenciada e desigual em termos regionais, com quedas menos pronunciadas no Norte e Nordeste. Ademais, a compressão de quase R\$ 12 bilhões nos investimentos ficou bastante concentrada: 61%, mais de R\$ 7 bilhões, foram de responsabilidade dos governos de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

**Tabela 3**  
Evolução da despesa estadual com capital fixo por região e estados selecionados<sup>1</sup>, Brasil 1994/2003

	R\$ milhões				
Região e Estados	1994	1997	2000	2003	Varição (%)
Norte	1.997	2.071	2.661	1.896	-5,08
Nordeste	3.345	4.248	3.717	2.798	-16,35
Sudeste	10.239	7.507	5.370	3.002	-70,68
Sul	2.545	2.304	1.614	1.570	-38,33
Centro-Oeste	4.547	2.214	1.605	1.441	-68,32
São Paulo	5.407	3.854	3.197	1.865	-65,50
Rio de Janeiro	1.010	1.523	1.216	444	-56,08
Minas Gerais	3.516	1.928	755	581	-83,47
Rio Grande do Sul	959	1.154	859	647	-32,51
<b>Sub-total</b>	<b>10.892</b>	<b>8.460</b>	<b>6.027</b>	<b>3.538</b>	<b>-67,52</b>
<b>Brasil</b>	<b>22.674</b>	<b>18.344</b>	<b>14.966</b>	<b>10.707</b>	<b>-52,78</b>

Fonte: IBGE - Deflator: IGP-DI - 2005 = 100

<sup>1</sup> Valores contantes a preço de 2005

Pode-se dizer que o acordo de refinanciamento e o programa de ajuste fiscal a ele associado tiveram impacto muito mais acentuado nos estados de maior renda – o que não significa dizer que os demais não tenham sido igualmente afetados. Ao contrário, embora de forma desigual e gradações diferenciadas, todos os governos estaduais foram abalados, por causa das metas estabelecidas no âmbito dos contratos, do fluxo compulsório de pagamento do serviço da dívida (antes rolados) e das privatizações de empresas públicas e bancos – pilares essenciais no esquema de financiamento dos estados no período anterior. A autonomia que gozavam em comandar gastos e contratar crédito foi drasticamente contida e confinada às condições estritamente fiscais permitidas pelo orçamento, desde já enrijecido por critérios quantitativos de dispêndios, comprometimento de receitas e restrições à alavancagem de recursos junto a terceiros.

Sob tal perspectiva, o programa de ajustamento significou uma evidente ruptura com as condições herdadas do momento anterior, representando, em verdade, o enfraquecimento ampliado do potencial de intervenção do setor público a favor do desenvolvimento econômico. A observação da evolução das

despesas por função, apresentada na Tabela 4, reforça essa idéia, ao comprovar a perda de força das políticas de cunho regional no âmbito das demais políticas públicas estaduais. Os gastos alocados nas áreas tipicamente voltadas ao apoio e à promoção das atividades produtivas acumularam queda superior a 2% entre 1995/2005 em termos reais, ante a expansão de quase 14% das despesas totais. Como conseqüência, a participação daqueles dispêndios no orçamento estadual baixou de 8% para 7% no período, depois de ter alcançado 12,5% em 1997.

informação da fonte deve ser fora da tabela

O retraimento das estratégias de fomento dos estados, mesmo caracterizadas de forte teor competitivo, como discutido anteriormente, problematizou ainda mais a dinâmica regional, uma vez que não foi contrabalançado por uma ação mais incisiva do governo federal, para reabilitar suas políticas de desenvolvimento e, assim, passar a ocupar o espaço que, em grande medida, havia sido preenchido pelas administrações estaduais, conforme mostram os dados da Tabela 5. Fica claro que, ao mesmo tempo em que os estados cortavam investimentos, os aportes da União, já bastante deprimidos, declinaram ainda mais.

**Tabela 4**  
Evolução das despesas estaduais consolidadas por função em valores constantes, Brasil, 1995/2005

	R\$ milhão					
Função	1995	1997	2000	2003	2005	Varição
Agricultura	3.944	4.419	3.453	2.839	3.212	-18,57
Energia e recursos minerais	1.381	711	256	560	741	-46,35
Indústria, comércio e serviços	2.604	3.482	5.236	2.588	1.998	-23,27
Transporte	11.243	38.256	116	8.972	12.776	13,64
<b>Sub-total (A)</b>	<b>19.172</b>	<b>46.867</b>	<b>9.061</b>	<b>14.959</b>	<b>18.727</b>	<b>-2,32</b>
<b>Total (B)</b>	<b>240.663</b>	<b>373.519</b>	<b>270.075</b>	<b>245.125</b>	<b>273.530</b>	<b>13,66</b>
<b>A/B - em %</b>	<b>7,97</b>	<b>12,55</b>	<b>3,36</b>	<b>6,10</b>	<b>6,85</b>	

Fonte: Elaboração própria - dados básicos: STN - Deflator: IGP-DI - 2005 = 100

**Tabela 5**  
**Evolução da despesa total de capital fixo por nível de governo<sup>1</sup>, Brasil, 1994-2003** R\$ milhões

Nível de governo	1994		1997		2000		2003	
União	12.524	23,1	11.458	25,5	10.016	24,2	4.889	16,1
Estados	22.674	41,8	18.344	40,8	14.966	36,2	10.707	35,3
Municípios	19.008	35,1	15.185	33,8	16.365	39,6	14.762	48,6
<b>Total</b>	<b>54.206</b>	<b>100,0</b>	<b>44.987</b>	<b>100,0</b>	<b>41.347</b>	<b>100,0</b>	<b>30.358</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria - Dados básicos: IBGE. Deflator IGP-DI - 2005 = 100

<sup>1</sup> Valores constantes - Administração Direta

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalidade emergente da renegociação da dívida, aprofundada pela LRF, implicou em um rearranjo fiscal substantivo dos estados, comprometendo a eficácia e o alcance de suas políticas de fomento. Ocorre que eram essas ações isoladas que, em grande medida, ocuparam, ainda que de maneira deficiente, a enorme lacuna deixada pelo retraimento das estratégias de desenvolvimento do governo central. Não sendo acompanhado de um movimento simultâneo que restabelecesse uma presença mais incisiva da União, contrabalançando ao menos a queda vertiginosa dos investimentos, o reordenamento das finanças estaduais acabou por deixar, como saldo remanescente, possibilidades bem mais opacas de retomada de um novo ciclo expansivo. Nesses termos, o processo de ajuste fiscal ganha significado muito mais extensivo que o mero enfraquecimento do poder dos estados de levar adiante políticas de fomento. Resultou, em verdade, no debilitamento amplificado da atuação conjunta do setor público, que adquiriu feições bem mais acanhadas a favor do crescimento, problematizando e empalidecendo as perspectivas de desenvolvimento regional.

Ademais, o refinanciamento implementado pela União foi incapaz de propiciar as condições necessárias ao equacionamento da dívida, anuviando, assim, as perspectivas de um ajuste fiscal consistente e, mais ainda, de recuperação da capacidade de investimento dos governos estaduais, uma vez que eles deverão conviver ainda por longos anos com as restrições orçamentárias advindas da reestruturação de seus passivos. Pode-se dizer, assim, que o novo arcabouço fiscal reitera, permanentemente, a predominância das obrigações financeiras sobre os demais componentes dos gastos públicos, obscurecendo as possibilidades de construção de alternativas que busquem superar o quadro de estagnação e de enfrentamento das marcantes disparidades regionais do país.

A revitalização de um projeto nacional de desenvolvimento, que contemple, ao mesmo tempo, um crescimento mais robusto e menos concentrado espacialmente, exige a ativa incursão do governo federal, liderando e consolidando, coordenada e sinergicamente, os múltiplos esforços isolados empreendidos no âmbito da federação. O programa de ajuste das finanças estaduais, embora necessário, sinalizou em outra direção. Obstou o poder de comandar gastos dos estados e impôs novos e austeros parâmetros para a gestão fiscal, desarticulando os aparatos institucionais e instrumentais que serviam a suas políticas de fomento, sem manter e repor alternativas ou diretrizes mais articuladas, de modo a preservar autonomias e conciliar os interesses regionais com os de dimensão nacional.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. O. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Brasília: Ipea, 1996. 43 p (Textos para discussão, n. 448).
- AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 4, n. 1, p. 79-106, nov. 1994a.
- \_\_\_\_\_. Descentralização fiscal: revendo idéias. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 15, n.º 02, p. 353-390, 1994b.
- AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Editora Unesp, 1995. 356 p.
- AFFONSO, R. B. A. Os estados e a descentralização no Brasil. Santiago(Ch), 1997. 71 p. (Série Fiscal, n. 93).
- AURELIANO, Liana. *No limiar da industrialização*. Campinas: IE/Unicamp, 1999. 145 p.
- BAER, M. *O Rumo perdido – a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. 213 p.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Relatório anual*. Vários números.
- BOLETIM DO BANCO CENTRAL. Vários números.

- BRASIL. Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. *Lex – Coletânea de Legislação e Jurisprudência*, v. 61, p. 2748-2751, set./out. 1997.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Contabilidade pública (legislação)*. Brasília: STN, 2003. 357 p.
- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930 – 1995*. Campinas: IE/Unicamp, 1998a. 421 p.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: IE/Unicamp, 1998b. 322 p.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1987. 182 p.
- CAVALCANTI, C. E. G.; PRADO, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: Ipea; São Paulo: Fundap, 1998. 165 p.
- DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 3, n. 1, p. 35- 64, set. 1993.
- \_\_\_\_\_. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. Em: Kon, Anita (org). *Unidade e fragmentação - a questão regional no Brasil*. São Paulo. Perspectiva, p. 87 - 115, 2002.
- DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil – 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 399 p.
- 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. p. 19-38.
- GALVÃO, A. C. F. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. 2003. 211 f. Tese (Doutorado)-IE/Unicamp, Campinas, 2003.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 15, p. 42-95, jun. 1997.
- IBGE. *Regionalização das transações do setor público* (atividade de administração pública). Vários números.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas do Brasil: 2001 – 2002*. Rio de Janeiro, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas do Brasil: 2002 – 2003*. Rio de Janeiro, 2006.
- LOPREATO, F. L. C. *O Colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2002. 269 p.
- MORA, M. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. 90 p. (Textos para discussão, n. 866).
- OLIVEIRA, F. A. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995. 196 p.
- OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 196 p.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da Nação*. Campinas: IE/Unicamp, 1998. 291 p.
- PIANCASTELLI, M.; PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Brasília: Ipea, 1996. 59 p. (Textos para discussão n. 402).
- RIGOLON, F.; GIAMBIAGI, F. *A Renegociação das dívidas e o regime fiscal dos Estados*. Rio de Janeiro, 1999. 144 p. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2006
- SALVIANO JÚNIOR, C. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: BANCEN, 2004. 150 p.
- TAVARES, M. Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 4, n. 7, p. 79-101, jul. 2005.
- TAVARES, M. C. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998. 206 p.



**Economia Baiana**



# Avaliação do FNE no desenvolvimento regional baiano no período pós-Real

*Elmer Nascimento Matos\**  
*Fernando César de Macedo\*\**

## Resumo

Este artigo avalia o impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) na economia baiana no período de 1995-2005, quando os repasses foram crescentes. Objetiva identificar se a alocação espacial e setorial dos investimentos direciona-se para áreas menos diversificadas e para atividades de menor porte, conforme consta em seus objetivos, contribuindo para uma melhor distribuição espacial da atividade produtiva. O recorte territorial são as quinze regiões econômicas do estado, além de uma divisão por faixa de população dos municípios, divididos em sete grupos, o que permite avaliar a capilaridade dos financiamentos ao longo da rede urbana estadual. As fontes de dados utilizadas neste trabalho foram os relatórios dos Fundos disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), os dados de contas regionais do IBGE, bem como as estimativas populacionais desta mesma instituição. As informações de financiamento por municípios só estão disponibilizadas para os anos entre 2000 e 2005.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento regional; Política regional; Economia baiana; Financiamento regional; FNE.

## APRESENTAÇÃO

Este artigo avalia o impacto do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) na economia baiana no período de 1995-2005. Objetiva identificar se a alocação espacial e setorial dos investimentos direciona-se prioritariamente para áreas menos diversificadas e para atividades de menor porte (micro e pequenos empreendimentos), conforme constam em seus objetivos, contribuindo para melhor distribuição espacial da atividade produtiva. O recorte

## Abstract

*This article evaluates the impact of the Northeast Constitutional Financing Fund - FNE - on the economy of the state of Bahia, from 1995 to 2005, when an increasing flow of resource transfers was observed. It aims to determine if the spatial and sectoral allocation of investments is directed to less diversified areas and to less important activities, as declared within the Fund's investment goals, contributing to a better geographical distribution of productive activity. The territorial approach comprises the state's fifteen economic regions, besides a division of the municipalities among seven groups, according to their populations, which allows for the appraisal of the financings' capillarity across the state's urban network. The data sources for this work were the Funds' reports, made available by the Ministry of National Integration (MI), as well as regional accounts and population estimates supplied by IBGE. Information regarding the financing given by municipalities is only available for the period between 2000 and 2005.*

**Key words:** Regional development; Regional policy; Bahia's economy; Regional financing; FNE.

territorial são as quinze regiões econômicas do estado. Optou-se também pela análise da distribuição dos recursos do FNE segundo divisão de municípios por faixa de população, divididos em sete grupos, o que permite avaliar a capilaridade dos recursos ao longo da rede urbana estadual. As fontes de dados utilizadas neste trabalho foram os relatórios dos Fundos disponibilizados pelo Ministério da Integração Nacional (MI), relatórios de gestão do FNE, além de uma base com a distribuição municipal dos recursos fornecidos pela Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR/MI), os dados de contas regionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como as estimativas populacionais desta mes-

\* Professor da Universidade Federal de Sergipe (UFS) e doutorando em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE). E-mail: elmer@ufs.br

\*\* Professor do IE/UNICAMP e pesquisador do CEDE/IE/UNICAMP. E-mail: femacedo@eco.unicamp.br

ma instituição. As informações de financiamento por municípios, infelizmente, só estão disponibilizadas para os anos compreendidos no período de 2000 a 2005.

Além desta sumária apresentação e das conclusões, o artigo encontra-se dividido em outras duas partes. Na primeira, é feito breve resgate na dinâmica regional brasileira e baiana recentes, com base no movimento geral da economia do país. Em seguida, discute-se a atuação do FNE no estado da Bahia, tomando por base, sempre que possível, informações das quinze regiões econômica e dos municípios.

### **DINÂMICA REGIONAL BRASILEIRA E DINÂMICA DA ECONOMIA BAIANA**

A partir da década de cinquenta, a economia brasileira iniciou um ciclo de crescimento industrial que teve profundas repercussões em sua dinâmica territorial, aumentando a integração econômica entre as diversas regiões e delas com a economia paulista, principal área de concentração industrial que, em 1970, respondia por 40% do PIB e por 58% da indústria de transformação do país. A partir do final dos anos sessenta, no entanto, observa-se processo de desconcentração produtiva, especialmente industrial, com investimentos importantes se realizando fora da principal área industrial do país, sobretudo aqueles estimulados pelo II Programa Nacional de Desestatização (PND) - 1975-1979. Os investimentos, fortemente influenciados pela ação estatal - via sistema de benefícios fiscais, como no caso do 34/18 e do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR) no Nordeste ou do Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES) e/ou via investimento de empresas estatais - aumentaram o grau de complementaridade entre as economias regionais, em muitos casos promovendo desconcentração econômica com especialização produtiva.

Foi o caso da Bahia, cujo processo de integração do mercado nacional conferiu-lhe, a partir dos anos cinquenta, forte especialização que caracterizaria sua moderna industrialização (ALBAN, 2002), transformando o estado "[...] em um supridor de produtos intermediários para setores de bens finais instalados no eixo Sul/Sudeste do país" (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 90). Essa especialização inicia-se com a im-

plantação da Refinaria Landulfo Alves, em 1956, no município de São Francisco de Conde. Nas décadas seguintes, esse movimento continuaria com instalações do Centro Industrial de Aratu (CIA), em finais dos anos sessenta, especializado em empresas metalúrgicas e químicas, e o Complexo Petroquímico de Camaçari, em 1978, além do início da operação, no começo dos oitenta, da Caraíba Metais (especializada em metalurgia de cobre), em Dias D'Ávila.

Nessa integração com especialização, a economia baiana atingiu taxas de crescimento maiores que a média nacional, aumentando sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, que era de 3,8% em 1970 e salta para 5,4% em 1985. Foram, portanto, mudanças que impactaram diretamente a estrutura produtiva estadual<sup>1</sup>, com aumento progressivo da participação do setor industrial vis-à-vis os demais, fortemente concentrado na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e comandadas por capitais de maior porte que se direcionaram, mormente, para áreas com maiores economias de aglomeração. Com isso, a Bahia "[...] passou a concentrar um parque produtivo criado basicamente com recursos estatais, capital intensivo, produtor de bens intermediários, até então, sem grandes perspectivas de desdobramento a jusante" (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 92), fortemente concentrado no entorno de Salvador e intensamente atrelado à dinâmica da economia do Sul e Sudeste.

Os últimos vinte e sete anos, no entanto, foram marcados pelo baixo crescimento da economia brasileira, colocando fim ao ciclo de grande crescimento que prevalecera até então. Mudanças significativas alteraram o padrão de acumulação anterior, fortemente centrado no mercado interno, com menor abertura da economia, altas taxas de inversões, elevadas taxas de crescimento e marcada presença do Estado. Neste último quarto de século, a característica predominante, ao contrário, foi de movimentos ciclotímicos, com alternâncias entre ciclos de crescimento de curta duração e outros de baixo crescimento, recessão ou mesmo estagnação. No geral, os investimentos, salvo em um ou outro setor de exportação ou aqueles estimulados pela "guerra fiscal" ou pela base de recursos naturais, mostraram-se reduzidos.

<sup>1</sup> Para uma análise das mudanças na estrutura da economia baiana, a partir dos dados setoriais do PIB, ver CARVALHO JUNIOR; PESSOTI; PEREIRA, 2002.

Do ponto de vista regional, ainda que não se possa afirmar que o país caminha para uma fragmentação da economia nacional e não obstante a carência de estudos detalhados sobre o tema, observam-se comportamentos menos sincrônicos das economias estaduais, com ritmos de acumulação dissociados, em muitos casos, do mercado interno. Este, na medida em que a crise afetou mais fortemente a economia paulista<sup>2</sup>, perdeu parte de seu dinamismo, tornando-se uma opção mais restrita para o escoamento das produções regionais. Contribuiu para isso também o aumento do desemprego nas regiões metropolitanas e a diminuição da renda do trabalho que restringiram, ainda mais, o mercado de consumo urbano, duramente afetado pelas políticas neoliberais dos anos noventa e pela reestruturação produtiva que promoveu pesadas perdas para a força de trabalho formalmente assalariada.

No entanto, ainda que motivada por razões distintas das verificadas entre 1970 e 1985, observa-se que a desconcentração produtiva<sup>3</sup> continuou no último quarto de século com perdas de participação dos dois principais estados industrializados: Rio de Janeiro e São Paulo. Novos pontos no território alcançaram dinamismo beneficiados por fatores diversos, cabendo destacar: (i) ajuste exportador, promovido inicialmente como resposta à crise da dívida (anos oitenta) e, posteriormente, com o fito de aumentar a internacionalização da economia brasileira (anos noventa), que resultou em comportamentos distintos das economias regionais, beneficiando aquelas receptoras de indústrias intensivas em matérias-primas, normalmente de produtos semi-elaborados destinados ao mercado externo; (ii) a expansão da agropecuária e exploração mineral, que criou oportunidades de extroversão para as economias estaduais na franja da fronteira agrícola e extrativa, ou mesmo para antigas áreas de ocupação que reverteram seu mix de produção, direcionando-o cada vez mais para o mercado externo e criando algum dinamismo para a agroindústria e mineração; (iii) a atração de investimentos promovida pelos governos estaduais, especialmente a partir do Plano Real, com base em

incentivos diversos, recrudescendo disputas federativas (a chamada "guerra fiscal"), num verdadeiro leilão territorial que ganhou força no vácuo deixado pela ausência de políticas regionais coordenadas federalmente.

Em resumo: ainda que insuficientes para garantir taxas elevadas de crescimento sustentado para a economia nacional, os fatos anteriormente mencionados geraram dinamismos pontuais que beneficiaram áreas específicas do território, com modificações em algumas estruturas produtivas estaduais, promovendo rebatimentos expressivos para a dinâmica regional brasileira, com ganhos para algumas regiões.

Todo esse movimento da economia brasileira no período pós-1980 repercutiria sobre a economia baiana de duas maneiras, ao longo do tempo. Inicialmente, a crise, no início dos oitenta, ser-lhe-ia particularmente negativa, dado o baixo ritmo de crescimento da economia brasileira, da qual era dependente seu dinamismo, resultando numa crise da economia baiana maior do que a crise nacional (ALBAN, 2002; MENEZES, 2000). Com isso, o vigoroso crescimento da economia baiana, ocorrido entre 1970 e 1985, sofreu inflexão, mantendo-se praticamente estagnada entre 1986 e 1992 (CARVALHO JUNIOR; PESSOTI; PEREIRA, 2002). Em 1995, a participação do estado no PIB brasileiro atingiu 4,1%, a menor desde 1970. A abertura econômica, por sua vez, aumentou a concorrência sobre as estruturas produtivas regionais, forçando-lhes a redução das margens de lucro. Isso ocorreu, inclusive, com as empresas produtoras de bens intermediários localizadas na Bahia, que tiveram, no curto prazo, resultados muito negativos (ALBAN, 2002).

Por outro lado, a onda neoliberal, especialmente na década de noventa, resultou em expressiva redução do papel do Estado na organização territorial do país, com o esgotamento das políticas regionais de desenvolvimento que foram importantes para a desconcentração produtiva, beneficiando regiões fora do Sul e Sudeste. Com o governo federal voltado para a estabilização macroeconômica, e na ausência de uma política nacional de desenvolvimento regional, a década de noventa assistiria ao esforço dos governos estaduais para atração de investimentos, acirrando a "guerra fiscal", que contribuiria tam-

<sup>2</sup> Sobre as mudanças na economia paulista no período, ver o recente trabalho de Cano et al. (2007).

<sup>3</sup> Dentre os trabalhos que tratam do tema da desconcentração, cabe citar: Azzoni (1986), Cano (1997, 2006), Diniz (1991, 1993, 1995), Diniz Filho (2005), Guimarães Neto (1995a, 1995b, 1996), Pacheco (1998, 1999) e Sabóia (2002, 2004).

bém, como destacamos, para a continuidade da desconcentração produtiva no país, ainda que seus resultados sejam controversos.

É nesse período (início dos noventa), que o governo estadual na Bahia inicia um esforço de atração de novos investimentos<sup>4</sup>, sustentados por benefícios fiscais e financeiros normalmente vinculados ao ICMS, que "[...] mostraram-se algumas vezes mais vantajosos e agressivos que os oferecidos por outras regiões." (SOUZA; PACHECO, 2003, p. 15). Como objetivo da política de desenvolvimento da economia baiana, destaca-se a tentativa de adensamento, diversificação e interiorização da indústria do estado, com maior agregação de valor (GUERRA; GONZALVEZ, 2001).

É importante registrar, no entanto, que a abertura econômica e a maior internacionalização da economia tornaram as regiões metropolitanas, em geral, áreas privilegiadas de atração de investimentos de maior porte, especialmente aqueles que dependem de economias de aproximação<sup>5</sup>, aglomeração ou de infra-estrutura e logística, alijando áreas menos adensadas dos fluxos de capital. Estes fatos tornaram a RMS e as cidades médias áreas privilegiadas na atração de investimentos de maior porte, como pode ser confirmado pela localização da Ford no município de Camaçari, a despeito da tentativa do setor público de desconcentrar a produção. É por isso que, embora haja interiorização de alguns segmentos industriais como o calçadista, "[...] pode-se afirmar com uma certa segurança que, até o ano 2000, a desconcentração e a reestruturação industrial baiana foram relativamente modestas." (BALANCO; NASCIMENTO, 2005, p. 25).

Em resumo, ainda que seja objetivo da política de desenvolvimento baiano "um crescimento mais equilibrado espacialmente", observa-se manutenção de forte concentração na área de maior adensamento sócio-econômico - a RMS -, embora importantes atividades tenham se localizado no interior do estado, atraídas por incentivos fiscais. Esse quadro confirma

o que dissemos anteriormente: no último quarto de século, no Brasil, as atividades dinâmicas atrelaram-se à expansão da fronteira agrícola - como a soja no Oeste baiano -, à exploração da base recursos naturais - como parte do complexo petroquímico e a indústria de celulose no norte capixaba e sul da Bahia<sup>6</sup> -, e aos incentivos fiscais. Em todo caso, predomina um forte viés exportador dessas atividades.

A questão do desenvolvimento regional passa, portanto, por definir como criar estímulos em áreas fora dos grandes fluxos de capitais e dos investimentos de maior porte, que não são atrativas à iniciativa privada, mesmo com a disponibilidade de incentivos e renúncias fiscais, que também não apresentam inserção no mercado internacional capaz de sustentar seu crescimento. É nesse sentido que os Fundos Constitucionais de Financiamento, como o FNE, ainda que insuficientes para mudar as estruturas produtivas regionais e reverter a condição de iniquidade das áreas mais atrasadas, podem contribuir para o acesso ao crédito e geração de externalidades positivas em áreas que ficam à margem dos fluxos de capital orientados pelo mercado.

Os Fundos Constitucionais mobilizam um montante de recursos que, conforme se verá na seção seguinte, não pode ser considerado irrelevante, apesar de insuficiente, para as regiões receptoras, especialmente para os municípios menores, que se apresentam menos atrativos ao investimento privado, necessitando de estímulos para a promoção de seus desenvolvimentos. Esses municípios deveriam ser alvos prioritários da política de desenvolvimento regional da qual o FNE é um importante instrumento, de forma a se promover melhor distribuição da produção no território e maior aproveitamento das especificidades locais de regiões que ainda são pouco desenvolvidas, mas que apresentam diversidades sócio-culturais potencializadoras de seu crescimento.

Avaliar o papel do FNE na Bahia é a tarefa da próxima seção.

**Os Fundos Constitucionais de Financiamento, como o FNE, podem contribuir para o acesso ao crédito e geração de externalidades positivas em áreas que ficam à margem dos fluxos de capital orientados pelo mercado**

<sup>4</sup> Sobre os programas do governo da Bahia de apoio à indústria, ver recente trabalho de Cerqueira (2007), especialmente Capítulo 3.

<sup>5</sup> Sobre economia da proximidade, ver Rallet (2002).

<sup>6</sup> "O avanço da produção de celulose, principalmente no extremo-sul do estado tornou-se possível em virtude das vantagens comparativas baianas [...] São elas: as excelentes condições endofoclimáticas, favoráveis ao cultivo do eucalipto [...] e a disponibilidade de terras, importante elemento na composição de custos do setor devido ao reflorestamento." (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 94).

## ATUAÇÃO DO FNE NA BAHIA

Os Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO) foram instituídos pela Constituição Federal de 1988 (artigos 159 e 161), e regulamentados pela Lei no 7.827, de 27/09/1989. O principal objetivo deles é contribuir para o desenvolvimento, na tentativa de diminuir as desigualdades regionais brasileiras. Juntamente com os Fundos de Desenvolvimento Regional, os Fundos Fiscais de Financiamento e os incentivos fiscais são instrumentos para financiamento das políticas de desenvolvimento regional no país, executadas pelo MI.

A origem dos recursos dos três Fundos está na arrecadação do imposto sobre renda (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI), cujo montante equivalente a 3% de seus totais é repassado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), na seguinte proporção: 0,6% para o FNO, 1,8% para o FNE, sendo metade para a região do semi-árido, e 0,6% para o FCO. São administrados, respectivamente, pelos Bancos da Amazônia SA, do Nordeste do Brasil SA (BNB) e do Brasil SA (BB), que podem repassá-los a outras instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil (BACEN). Outras fontes de recursos são o reembolso de créditos, a remuneração de aplicações financeiras e o retorno ao fundo dos valores relativos aos riscos assumidos pelos bancos.

Os recursos podem ser aplicados em programas de financiamento ao setor produtivo não-governamental daquelas regiões, além dos municípios dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo incluídos na

área de atuação da extinta Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por meio de suas instituições financeiras de caráter regional e de acordo com os planos regionais de desenvolvimento.

Os Fundos Constitucionais de Financiamento têm como "[...] objetivo promover o desenvolvimento econômico e social daquelas Regiões, por intermédio de programas de financiamento aos setores produtivos [...]" preferencialmente "[...] os projetos de atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas; as atividades que utilizem intensivamente matérias-primas e mão-de-obra locais; e a produção de alimentos básicos para a população." (BRASIL, 2004 ).

O montante total de recursos para os três Fundos entre 1989 e 2005 foi de R\$ 39,2 bilhões, com média anual de R\$ 2,3 bilhões, a preços de dezembro de 2005. No entanto deve-se registrar que os repasses apresentam dois movimentos distintos: o primeiro é o de queda, entre 1990 e 1995, crescendo anualmente a partir de 1996. Com taxa de crescimento médio anual de 7,8% entre 1995 e 2005, os valores repassados superam em muito a taxa de crescimento econômico do país, o que pode ser explicado pela origem dos recursos - a arrecadação do IR e do IPI - que vêm apresentando crescimento real ao longo dos últimos anos, desde o aumento da carga tributária no período pós-Real. Como foi o período de maior afluxo de recursos e por ser o que tem maior informação disponibilizada, a análise se centrará nos anos entre 1995 e 2005.

**Tabela 1**  
**FNE: Relação entre valores repassados e valores contratados, Bahia, 1989-1994 e 1995-2005**

Ano	R\$ mil		B/A
	Repassado (A)	Contratado (B)	
1989/1994 <sup>1</sup>	6.118.064	5.843.562	95,5
1995	1.201.381	1.040.373	86,6
1996	1.128.858	1.303.763	115,5
1997	1.165.046	905.242	77,7
1998	1.184.480	945.334	79,8
1999	1.220.477	749.454	61,4
2000	1.361.262	660.512	48,5
2001	1.644.756	345.820	21,0
2002	1.891.179	282.312	14,9
2003	1.912.338	1.078.813	56,4
2004	2.168.907	3.326.775	153,4
2005	2.546.769	4.223.037	165,8
<b>Total</b>	<b>23.543.517</b>	<b>20.704.997</b>	<b>87,9</b>

Fonte: SIG/MI.

<sup>1</sup>As informações para o período 1989/1993 não estão desagregadas por ano, mas disponibilizadas apenas para o conjunto desses anos. Optou-se por agregar a esse conjunto os dados de 1994, dividindo o período em antes e depois do Plano Real.

Nesse decênio, o FNE recebeu R\$ 17,4 bilhões, sendo quase R\$ 2,6 bilhões somente em 2005. É importante ressaltar que, desse total, apenas R\$ 14,9 bilhões foram contratados durante o período, indicando "[...] uma preocupante ociosidade de recursos dos fundos, causada por uma série de fatores agindo individualmente ou em grupo." (MATOS, 2006b, p.27).

Essa é uma questão importante. Se a Tabela 1 for subdividida em 3 subperíodos, observar-se-á que no período pré-Real (1989-1994) a ociosidade foi relativamente pequena (menos de 5% do total repassado). No entanto, nos anos imediatamente seguintes (1995-2002), quando a estabilização monetária já permitia horizonte de cálculo relativamente estável para os tomadores de recursos, os Fundos apresentaram a maior ociosidade desde sua criação, com média de aplicação em torno de 58% dos repasses, provavelmente refletindo os problemas indicados por Matos (2006a): descompasso entre tempo de arrecadação e de inversão - inversões de longa duração; certa rigidez - em parte inevitável - do sistema bancário em conceder créditos; e até mesmo possíveis falhas em sua capilaridade), mas, especialmente, a conjuntura econômica desfavorável, resultando no baixo ritmo de crescimento da economia brasileira no período pós-Real. A partir de 2003, no entanto, os valores contratados cresceram significativamente, em parte como resultado de uma conjuntura econômica mais estável e com maior crescimento econômico, em parte porque havia expressivo saldo não aplicado pelo BNB nos anos anteriores e que passaram a ser utilizados com maior intensidade a partir de 2003.

Cabe registrar que o crescimento das aplicações do FNE nos últimos anos representou importante aporte de recursos na região, superando, desde 2004, os valores desembolsados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Enquanto esse aplicou no Nordeste R\$ 2,7 bilhões em 2004 e R\$ 3,8 bilhões em 2005, os valores contratados pelo BNB com recursos deste Fundo foram, respectivamente, R\$ 3,3 bilhões e

**O crescimento das aplicações do FNE nos últimos anos representou importante aporte de recursos na região, superando, desde 2004, os valores desembolsados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**

R\$ 4,2 bilhões (Valor Econômico, 23/10/2006). Ademais, como o BNB possui 180 agências distribuídas em sua área de atuação, sua capilaridade é maior que a do BNDES, o que lhe possibilita atingir a totalidade dos municípios, inclusive em operações com pequenos empreendimentos que são mais representativos da realidade local.

Das 1.453.122 operações realizadas pelo FNE desde sua criação, o estado da Bahia respondeu por 20,1% e por 26,3% dos valores contratados, indicando que, em média, os financiamentos do Fundo lhe são maiores que a média dos demais estados de sua área de abrangência. Com base na Tabela 2, observa-se que o valor unitário médio de cada operação de financiamento, na Bahia, foi de R\$ 18,6 mil, enquanto no conjunto dos demais estados esse valor foi de R\$ 14,2 mil.

**Tabela 2**  
**FNE: Participação da Bahia nas operações e contratações e valor unitário médio das contratações, 1989/2005**

Período	Participação da Bahia no total do FNE (%)		Custo unitário médio das contratações (R\$)	
	Nº de operações	Valor contratado	Bahia	NE-BA <sup>1</sup>
1989/1994	16,1	23,7	41.222	25.418
1995/2000	23,3	24,3	12.338	11.715
2001/2005	19,2	29,2	18.195	10.575
<b>Média</b>	<b>20,1</b>	<b>26,3</b>	<b>18.637</b>	<b>13.143</b>

Fonte: SIG/MI.

<sup>1</sup> Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE. Valores atualizados pelo BTN e pela TR, a preços de dezembro de 2005.

Da tabela anterior, duas observações são importantes. A primeira é o maior custo unitário médio das contratações do período pré-Real, que marca o início das operações do FNE. O número de operações nesse período é significativamente menor do que nos subseqüentes, tanto na Bahia quanto nas demais áreas de abrangência do FNE (ver Tabela 3 adiante). Este fato pode ser resultado de menor capilaridade dos recursos nessa fase inicial, o que teria dificultado seu acesso a um número maior de tomadores de crédito, especialmente os de menor porte, elevando o valor unitário médio das operações. A segunda é a participação crescente da Bahia no total dos valores do FNE contratados, que salta de 23,7% no período pré-Real para 24,3% entre 1995 e 2000 e 29,2% entre 2001 e 2005.

O porte dos tomadores também variou ao longo das três fases (Tabela 3). Infelizmente, os dados atualizados só estão disponíveis a partir de 1995. Para o total do FNE, observa-se ao longo do período um processo simultâneo de dispersão e de concentração. O primeiro marcado pelo expressivo aumento do número de operações entre os tomadores de menor porte, resultado da maior capilaridade do sistema e do aumento considerável das operações PRONAF, que vem desempenhado, no país, papel importante no acesso ao crédito rural aos pequenos produtores, embora insuficiente. O segundo movimento, ao contrário, é marcado pela diminuição no número de tomadores de maior porte, concomitante com o aumento de sua participação, no período mais recente, no total dos recursos contratados. Estes tomadores concentraram em poucas operações montante expressivo de recursos, o que merecera críticas em relatórios do TCU, que apontavam problemas de gestão do FNE nos anos noventa tanto em relação à grande inadimplência<sup>7</sup> quanto pela "[...] grande concentração de recursos nos financiamentos a empresas com recursos do FNE, onde, de um total de 334.812 operações realizadas, 3.776 (1%) concentraram 40,99% dos recursos" (BRASIL, 2001, p. 31), determinando a decisão<sup>8</sup> de seu plenário de exigir dos gestores do Fundo maior desconcentração dos financiamentos.

A possibilidade, a partir de 2004, da contratação de projetos de infra-estrutura<sup>9</sup> que demandam maior volume de recursos tenderá a elevar a concentração nesses empreendimentos que, pelo caráter estruturante, podem viabilizar o acesso ao capital social básico<sup>10</sup> em espaços com menor densidade econômica. Por isso, é importante verificar se os gastos em infra-estrutura que

representaram 23,8% dos valores contratados em 2004 e 13,2%, em 2005, estão se direcionando para as áreas mais carentes de externalidades positivas. Essa verificação exigiria uma análise individual por projeto que, infelizmente, está fora do escopo deste artigo, embora haja indicativos de concentração desses investimentos em áreas mais adensadas.

O resultado desse processo de concentração/dispersão dos recursos foi uma queda contínua no valor médio das operações contratadas entre tomadores do primeiro grupo, que passa de R\$ 11,6 mil no período pré-Real, para R\$ 9,8 mil entre 1995 e 2000 e R\$ 3,7 mil entre 2001 e 2005, indicando maior pulverização dos recursos entre os tomadores de menor porte. Em contrapartida, as somas dos valores médios dos tomadores de médio e grande portes foram, nos mesmos períodos, de R\$ 360,3 mil, R\$ 240,5 mil e R\$ 1,2 milhão, respectivamente, com nítida concentração no último período, quando esse grupo atingiu 57,3% do total dos valores contratados, segundo informa a Tabela 3, em parte como resultado dos 21 investimentos em infra-estrutura contratados, que se direcionaram para atividades de grande porte: distribuição de energia elétrica e telecomunicações, em 2004; extração de gás natural e produção e distribuição de energia elétrica, em 2005.

Na Bahia o fenômeno não foi diferente. Embora as informações disponibilizadas envolvam um período mais curto (1998-2005), observa-se movimento de concentração dos recursos em operações de grandes e médios tomadores, que respondiam por 10,8% dos valores contratados em 1998, 27,9% em 1999, 47,8% em 2000, 88,2% em 2001, 23,8% em 2002, 73,4% em 2003, 82,7% em 2004 e 79,4% em 2005,

**Tabela 3**  
**FNE: Operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores**

Período	Número de operações				Distribuição dos valores contratados (%)			
	Micro, mini e pequeno	Médio	Grande	Total	Micro, mini e pequeno	Médio	Grande	Total
1989/1994	199.157	5.893	3.918	208.968	39,5	11,4	49,1	100,0
1995/2000	468.257	3.399	880	472.536	81,6	6,2	12,1	100,0
2001/2005	766.363	3.316	1.939	771.618	31,0	11,7	57,3	100,0
<b>Total</b>	<b>1.433.777</b>	<b>12.608</b>	<b>6.737</b>	<b>1.453.122</b>	-	-	-	-

Fonte: SIG/MI

<sup>7</sup> Deve-se registrar a grande inadimplência nos recursos dos fundos constitucionais, objeto de severas recomendações do TCU. Em 2005, o Tesouro Nacional reconheceu um passivo de aproximadamente R\$ 6,8 bilhões em dívidas atrasadas dos três Fundos desde 1989, obrigando o lançamento em prejuízo em seus balanços. [Fonte Zanata (2005)].

<sup>8</sup> Ver TCU (2005).

<sup>9</sup> Trata-se do Programa de Financiamento à Infra-estrutura Complementar do Nordeste (PROINFRA) que financia a implantação, expansão, modernização e realocação de empreendimentos de fornecimento de serviços de infra-estrutura econômica não-governamental, relacionados com geração e/ou distribuição de energia de fontes convencionais, recursos hídricos, saneamento básico, transportes e logística, telecomunicações, instalação de gasodutos e produção de gás. [Fonte: PROINFRA (2007)].

<sup>10</sup> "A infra-estrutura, o chamado Capital Social Básico é, por sua natureza de base material e requerimento geral da produção social, suporte indistinto dos processos produtivos, inserindo-se nas mais diversas cadeias produtivas. Ele não discrimina fins previamente, possui baixa elasticidade de oferta, envolve indivisibilidade técnicas e imobilização de capital marcantes (com instalações longamente duráveis), além de trabalhar com escalas notáveis." (BRANDÃO; CÔRREA, 1997, p. 181). Sobre este assunto, consultar Hirschman (1961).

embora a participação média do grupo de micro, mini e pequenos tomadores no total das operações tenha sido 99,1%. A concentração no grupo dos tomadores de maior porte a partir de 2001 explica-se pelos financiamentos ao projeto Amazon da Ford e aos investimentos no pólo de Camaçari.

Já se destacou em outra oportunidade<sup>11</sup> que a concentração dos financiamentos nos grupos de médio e grande porte foi crescente a partir de 1994 para os três Fundos (FNE, FNO e FCO), indicando que o maior aporte de recursos se dá para os tomadores em melhores condições de crescimento, acumulação e modernização, que apresentam projetos privadamente mais viáveis e podem cumprir, mais facilmente, vis-à-vis aos menores, as exigências formais de cadastro e garantias. Isso significa que, a despeito de ser um importante instrumento da política de desenvolvimento regional, o FNE e seus similares atuam muito mais pelo lado da demanda, reproduzindo de certa forma a lógica de mercado, quando deveria justamente ter atuação mais pró-ativa de superação das distorções promovidas, aumentando o acesso de empreendedores de menor porte ao crédito público, especialmente em áreas com indicadores sócio-econômicos mais desfavoráveis, como são as de abrangência dos fundos constitucionais de financiamento.

Para a Bahia, assim como para área de abrangência do FNE em geral, foi importante o crescimento do número absoluto de operações entre os tomadores de menor porte, indicando maior capilaridade dos recursos, especialmente as operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). No entanto, ao contrário

da média do restante, o estado baiano apresentou aumento no valor médio das operações do grupo de pequenos tomadores, que passou de R\$ 5,4 mil em 1998 para R\$ 13 mil em 2005, com grandes oscilações ao longo do período. Isso resultou do fato de o número de

operações na Bahia ter aumentado 2,4 vezes entre 1998 e 2005, enquanto para a média do restante da área do FNE esse acréscimo foi de 4,5 vezes, o que representou maior pulverização dos recursos entre os tomadores de menor porte, indicando maior capilaridade dos recursos e

maior abrangência em sua atuação.

No entanto é importante que o crescimento no número de operações na faixa dos pequenos produtores se dê concomitantemente com seu aumento na distribuição dos valores contratados, reforçando o papel do FNE como provedor de recursos para grupos menos favorecidos. Com isso, dar-se-ia caráter mais pró-ativo, atuando também pelo lado da oferta e não apenas passivamente, pelo lado da demanda dos tomadores em melhores condições de acessar o sistema.

Em relação ao destino setorial do FNE, observa-se nítida predominância, entre 1998 e 2005, do número de operações em atividades rurais, especialmente na Bahia, onde chega a quase 99,0% do total, embora representem apenas 53,1% dos valores contratados, conforme indica a Tabela 5. Este fato se deve ao menor porte médio de seus tomadores comparativamente ao de outros setores, especialmente aos investimentos realizados em atividades de infra-estrutura, nas quais apenas seis operações mobilizaram 14,5% dos valores contratados, ou quase R\$ 500 milhões do montante total no período (Tabela 5).

**Em relação ao destino setorial do FNE, observa-se nítida predominância, entre 1998 e 2005, do número de operações em atividades rurais, especialmente na Bahia, onde chega a quase 99,0% do total**

**Tabela 4**  
**FNE: Operações realizadas e distribuição dos valores contratados por porte de tomadores, Bahia e Nordeste, 1998-2005**

Porte	Distribuição das operações (%)		Distribuição dos valores contratados (R\$)	
	Bahia	NE-BA*	Bahia	NE-BA*
Micro, mini e pequeno	99,1	99,3	31,6	43,8
Médio	0,5	0,5	8,3	11,6
Grande	0,4	0,2	60,1	44,6
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIG/MI.

\*Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE.

**Tabela 5**  
**FNE: Operações realizadas e distribuição dos valores contratados por programa, Bahia e Nordeste, 1998-2005**

Programas	Nº de operações		Distribuição dos valores contratados (%)	
	Bahia	NE-BA*	Bahia	NE-BA*
Rural	216.250	810.002	53,1	55,7
Agroindustrial	69	675	0,6	2,8
Industrial	1.073	6.834	23,0	20,6
Turismo	66	221	2,5	1,6
Infra estrutura	6	15	14,0	9,5
Com. e serviços	1.327	6.381	6,7	9,8
<b>Total</b>	<b>218.791</b>	<b>824.128</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIG/MI.

\*Inclui partes de Minas Gerais e Espírito Santo inseridas na área de abrangência do FNE.

Do ponto de vista espacial, observa-se tendência de concentração dos recursos dos Fundos Constitucionais nas capitais estaduais, regiões metropolitanas ou cidades de porte econômico maior. Na Bahia, por exemplo, Camaçari, no ano de 2001, respondeu por 35% dos valores contratados pelo FNE, o que representou 71,1% do total estadual aplicado, destinados ao investimento da indústria automobilística. Ademais, é para esse conjunto de municípios que se destinam, prioritariamente, as contratações em empreendimentos de maior porte, configurando-se, assim, não apenas um reforço à concentração espacial, mas também por tamanho de empresa.

Não resta dúvida que aqueles municípios apresentam condições mais favoráveis à tomada de recursos, não apenas por serem áreas, do ponto de vista privado, com requisitos locacionais mais favoráveis ao retorno dos investimentos, melhores condições de infra-estrutura e maior cultura empresarial, o que facilita o acesso ao sistema de crédito. Daí a crítica comum de que os Fundos, embora possam contribuir para o combate das desigualdades inter-regionais, podem, concomitantemente, reforçar as desigualdades intra-regionais<sup>12</sup> e mesmo intra-estaduais, ao carrearem recursos para áreas mais adensadas e de maior porte econômico das regiões (e estados) mais pobres.

Os efeitos dos Fundos para contribuir com a diminuição das desigualdades inter-regionais e intra-regionais encontram obstáculos inerentes a sua própria lógica de funcionamento, posto que os recursos são mais facilmente requisitados por áreas com maior grau de densidade econômica. Além do fato de os espaços menos adensados, por apresentarem barreiras infra-estruturais e ausência de externalidades positivas, inibirem os investimentos privados, que tendem a se concentrar em áreas geográficas com maior porte econômico. Este fato se torna mais preocupante na medida em que o modelo de desenvolvimento brasileiro recente, de caráter neoliberal, não permite ao Estado, dado o ajuste fiscal restritivo, prover as bases de complementaridade, para que regiões menos dinâmicas tornem-se mais atrativas ao investimento. Direcionar recursos para infra-estrutura, via PROINFRA<sup>13</sup>, poderia ser um caminho.

Observa-se na Tabela 6 que a distribuição espacial dos recursos concentrou-se em 10 municípios que totalizaram, entre 2000 e 2005, quase 60% dos recursos

do FNE aplicados no estado da Bahia. Dentre eles destaca-se a clara predominância dos municípios metropolitanos (Salvador, Camaçari e Simões Filho), que apresentam vantagens aglomerativas como já destacado, e municípios na franja da fronteira agrícola. É o caso de Barreiras (6º maior tomador de recursos), São Desidério (2º) e Ribeirão das Neves (9º), que juntamente com Correntina (11º), Formosa do Rio Preto (15º) e Luís Eduardo Magalhães (41º) produzem, no Oeste baiano, mais de 95,0% da soja estadual, cuja produção iniciou-se nos anos oitenta. Trata-se de um espaço econômico dinâmico, responsável por cerca de 80,0% dos grãos da Bahia, beneficiada por uma bacia hidrográfica constituída de 29 rios perenes que possibilitaram a implantação de importantes projetos de irrigação nessa região de cerrados<sup>14</sup>. Assim como o município de Alagoinhas (8º), de médio porte, com base produtiva relativamente diversificada.

**Tabela 6**  
**FNE: 10 maiores municípios tomadores de recursos, Bahia, 2000-2005**

Municípios	Valores contratados	
	R\$ mil	%
1º) Camaçari	338.171	12,0
2º) São Desidério	284.081	10,1
3º) Cairu	245.221	8,7
4º) Aramari	198.560	7,0
5º) Salvador	187.974	6,7
6º) Barreiras	123.893	4,4
7º) Simões Filho	111.760	4,0
8º) Alagoinhas	70.209	2,5
9º) Riachão das Neves	66.114	2,3
10º) Adustina	50.268	1,8
<b>Total dos 10 maiores tomadores</b>	<b>1.676.252</b>	<b>59,4</b>
<b>Demais municípios</b>	<b>1.146.464</b>	<b>40,6</b>

Fonte: SDR/MI. Elaboração própria.

Outra possibilidade para avaliar a distribuição dos valores contratados é analisar os financiamentos segundo classe de tamanho dos municípios, o que possibilita uma visão da capilaridade dos recursos ao longo da rede urbana. Além do mais, o agrupamento por tamanho populacional, embora agregue municípios de distintas regiões do estado, é menos heterogêneo internamente do que o agrupamento por regiões, cujas agregações, normalmente, escondem grandes diferenças entre os municípios que apresentam portes muito distintos tanto em termos populacionais quanto de estrutura produtiva e ocupacional.

<sup>12</sup> Ver ALMEIDA; SILVA; RESENDE, 2006.

<sup>13</sup> Sobre o PROINFRA, ver nota de rodapé 11.

<sup>14</sup> BARREIRAS. Prefeitura Municipal. Site institucional. Disponível em: <<http://www.barreiras.ba.gov.br/>> Acesso em: 15 janeiro 2007.

**Tabela 7**  
**PIB, População e valor contratado do FNE por classe de tamanho de municípios da Bahia, 2004**

Tamanho do município	Nº de cidades	%	PIB (R\$ mil)	PIB (%)	PIB per capita (R\$)	Diferença entre o PIB per capita e PIB per capita médio	População	População (%)	Valor contratado 2000-2005 (R\$ mil)	Valor contratado 2000-2005 (R\$ mil)	Valor contratado per capita 2000-2005 (R\$)	Diferença entre o valor contratado per capita e o valor contratado per capita médio
Até 5mil	12	2,9	202.266	0,2	4.319	-32%	46.836	0,3	12.920	0,5	276	34%
>5mil e <10mil	67	16,1	1.564.320	1,8	2.915	-54%	536.690	3,9	362.347	12,8	675	227%
>10mil e <20mil	180	43,2	8.323.946	9,6	3.075	-52%	2.707.173	19,8	717.042	25,4	265	28%
>20mil e <50mil	118	28,3	23.477.212	27,0	6.656	5%	3.527.058	25,8	633.571	22,4	180	-13%
>50mil e <100mil	25	6,0	8.282.986	9,5	5.117	-19%	1.618.847	11,8	131.738	4,7	81	-61%
>100mil e <500mil	13	3,1	28.204.528	32,5	13.466	112%	2.094.466	15,3	766.334	27,1	366	77%
Acima de 500mil	2	0,5	16.826.806	19,4	5.340	-16%	3.151.004	23,0	198.763	7,0	63	-69%
<b>Total</b>	<b>417</b>	<b>100,0</b>	<b>86.882.064</b>	<b>100,0</b>	<b>6.350</b>	<b>0%</b>	<b>13.682.074</b>	<b>100,0</b>	<b>2.822.715</b>	<b>100,0</b>	<b>206</b>	<b>0%</b>

Fonte: SDR/MI. IBGE/Contas Regionais. Elaboração própria.

Na Tabela 7 observa-se que municípios com até 20 mil habitantes receberam um montante de financiamento proporcionalmente maior que suas participações no PIB estadual. Embora trabalhos indiquem que "[...] historicamente, os empréstimos do FNE não foram alocados para municípios de menor IDH-M" (ALMEIDA; SILVA; RESENDE, 2006, p. 12), observa-se que, não obstante as distorções, o sistema atingiu capilaridade suficiente para beneficiar esse conjunto de municípios que apresentam PIB per capita menor do que a média estadual, mas que receberam financiamento per capita acima da média do estado. Para esse grupo de municípios, o aporte de financiamento representou, em média, entre 2000 e 2005, um acréscimo de recursos da ordem de 1,8% de seus PIBs - para aqueles entre 5 e 10 mil habitantes, esse valor foi de 3,9%, indicando que tais recursos, mesmo insuficientes para alterar as estruturas regionais, podem ter impactos positivos para as regiões receptoras. Para o agregado Bahia, os recursos do FNE representaram 0,5% do PIB estadual<sup>15</sup>.

Do ponto de vista do recorte territorial por regiões econômicas, observa-se, pela Tabela 8, que as duas que mais receberam recursos foram a Metropolitana de Salvador e a Oeste. Esta, no entanto, respondeu por uma parcela dos valores contratados (22,7% do total) muito acima de sua participação no PIB estadual (4,7%), com média de valores contratados per capita mais de seis vezes acima da média estadual. A Metropolitana de Salvador, por sua vez, a despeito de deter 53,2% do PIB

baiano, recebeu apenas 24,3%, a maior parte desses recursos concentrada em Camaçari e Salvador.

A diferença no porte das operações é muito grande entre as quinze regiões. Na Metropolitana, o pequeno número de operações entre 2000 e 2005 (970 ou 0,6% do total) sugere a concentração dos recursos em tomadores de maior porte, especialmente porque o valor médio de suas contratações (R\$ 707 mil) é muito superior ao das demais regiões: Oeste (R\$ 49,3 mil); Extremo Sul (R\$ 46,7mil); Litoral Sul (R\$ 26,7 mil); Litoral Norte (R\$ 24,8 mil); Sudoeste (R\$ 9,6mil); Médio São Francisco (R\$ 8,4 mil); Nordeste (R\$ 6,6 mil); Baixo Médio São Francisco (R\$ 5,6 mil); Chapada Diamantina (R\$ 5,1 mil); Piemonte da Diamantina (R\$ 5 mil); Paraguaçu (R\$ 4,7 mil); Irecê (R\$ 4,2 mil); Serra Geral (R\$ 4,1 mil) e Recôncavo Sul (R\$ 3,1 mil).

Essa grande diferença reforça o duplo movimento de concentração e pulverização descrito anteriormente. Da mesma forma, a maior participação relativa dos municípios com até 50 mil habitantes nos valores contratados, pode não necessariamente indicar uma maior democratização dos recursos, pois é possível que os maiores tomadores dos municípios menores fiquem com a maior parcela dos recursos. Essa hipótese e outras conclusões sobre diversos pontos levantados neste trabalho necessitariam de uma análise mais pormenorizada de cada um dos projetos financiados na Bahia, levando em conta não apenas sua localização, mas também o porte do beneficiário e o impacto na geração de emprego, para uma avaliação mais precisa desse importante instrumento de política regional no Brasil.

<sup>15</sup> Para municípios de menor população, os recursos recebidos, entre 2000 e 2005, chegaram a representar proporções ainda maiores. Embora para a Bahia os valores do FNE representem apenas 0,5% do PIB estadual, no Piauí essa relação média no período foi de 1,3% (3,8% em 2004). No Tocantins, os recursos do FCO representaram, no período 1998-2004, aproximadamente 5,2%.

**Tabela 8**  
**PIB, População e valor contratado do FNE, Bahia e Regiões Econômicas, 2004**

Região Econômica	PIB 2004 (R\$ mil)	População 2004	PIB 2004 (%)	População 2004 (%)	PIB per capita 2004 (R\$)	Diferença entre o PIB per capita e PIB per capita médio	Valor contratado 2000-2005 (R\$mil)	Valor contratado 2000-2005 (%)	Valor contratado per capita 2000-2005 (R\$)	Diferença entre o valor contratado per capita e o valor contratado per capita médio
Metropolitana de Salvador	46.194.870	3.290.957	53,2	24,1	14.037	121%	685.742	24,3	208	1%
Litoral Norte	4.360.765	565.361	5	4,1	7.713	21%	133.675	4,7	236	15%
Recôncavo Sul	2.123.358	696.015	2,4	5,1	3.051	-52%	22.698	0,8	33	-84%
Litoral Sul	5.785.016	1.349.528	6,7	9,9	4.287	-32%	369.540	13,1	274	33%
Extremo Sul	4.051.958	732.576	4,7	5,4	5.531	-13%	283.900	10,1	388	88%
Nordeste	3.886.419	1.215.844	4,5	8,9	3.196	-50%	175.781	6,2	145	-30%
Paraguaçu	4.540.640	1.284.949	5,2	9,4	3.534	-44%	90.632	3,2	71	-66%
Sudoeste	3.682.276	1.199.550	4,2	8,8	3.070	-52%	125.065	4,4	104	-49%
Baixo Médio S. Francisco	1.992.158	440.824	2,3	3,2	4.519	-29%	38.239	1,4	87	-58%
Piemonte da Diamantina	1.603.169	551.064	1,8	4	2.909	-54%	33.938	1,2	62	-70%
Irecê	878.508	381.211	1	2,8	2.305	-64%	28.369	1	74	-64%
Chapada Diamantina	1.259.403	519.902	1,4	3,8	2.422	-62%	80.318	2,8	154	-25%
Serra Geral	1.640.124	591.918	1,9	4,3	2.771	-56%	48.521	1,7	82	-60%
Médio S. Francisco	868.738	350.793	1	2,6	2.476	-61%	66.236	2,3	189	-8%
Oeste	4.014.662	511.582	4,6	3,7	7.848	24%	640.062	22,7	1.251	506%
<b>Total</b>	<b>86.882.064</b>	<b>13.682.074</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>6.350</b>	<b>0%</b>	<b>2.822.715</b>	<b>100</b>	<b>206</b>	<b>0%</b>

Fonte: SDR/MI. IBGE/Contas Regionais. Elaboração própria

## CONCLUSÕES

O objetivo deste artigo foi apresentar os resultados do FNE no estado da Bahia, tomando-o de forma agregada, por regiões econômicas e por classe de tamanho de município, dependendo da disponibilidade da informação. Em linhas gerais, repete-se nesse estado a característica geral da aplicação dos Fundos Constitucionais de Financiamento observada nas outras regiões: forte atuação pelo lado da demanda, com concentração dos recursos em tomadores de maior porte e em áreas mais adensadas economicamente, aonde municípios mais prósperos e os de seu entorno encontram-se em condições mais favoráveis de tomarem empréstimos, por apresentarem atividades mais desenvolvidas, maior infra-estrutura, maior cultura empresarial e melhor acesso a rede bancária e de informação, ainda que a maior parte dos recursos se destinem aos de menor porte, com população de até 50 mil habitantes.

O FNE na Bahia reproduziu a tendência geral observada na economia brasileira de apoiar as atividades fortemente atreladas à base de recursos naturais e/ou voltadas para a exportação, ou para as atividades ligadas ao agronegócio dinâmico, ou ainda para as atividades que se localizam em áreas mais

adensadas por necessitarem de economias de aglomeração. Por isso, afirmou-se em outra oportunidade ser necessária a criação de mecanismos pelo lado da oferta que se contraponham à lógica exclusiva do mercado, possibilitando o acesso ao crédito e à infraestrutura em regiões que ficam à margem dos investimentos privados por se apresentarem menos atraentes ao capital.

Observa-se uma clara dicotomia na aplicação dos recursos: nas áreas dinâmicas, uma grande concentração em poucas operações - algumas de caráter territorialmente estruturante - tomadas por empresas de maior porte em áreas que possuem maior capital social básico; de outro, uma pulverização dos recursos em grande número de operações de pequenos tomadores, com valor baixo. Como exemplos do primeiro, estão os financiamentos no Oeste baiano e também as operações de maior porte realizadas na área metropolitana, inclusive em infra-estrutura, que reforçam as vantagens comparativas dessas áreas, não contribuindo para a desconcentração das atividades econômicas e da população. Sem dúvida, trata-se de apoio a atividades importantes, mas que poderiam ter acesso ao crédito por meio de outras linhas de financiamento. Nas áreas menores, a pulverização dos recursos indica, por um lado, uma

importante democratização do acesso aos recursos, mas por outro, a ausência de projetos estruturantes de maior porte que poderiam gerar-lhes, no médio e longo prazos, maior atratividade, inclusive viabilizadores das atividades locais intensivas em mão-de-obra.

Em geral, os investimentos de maior porte não se articulam aos de menor, indicando a falta de diretriz para vincular os financiamentos com setores ou atividades menos desenvolvidas e/ou com recursos detidos pelas regiões, mas que necessitam de maior integração para desenvolver e/ou fortalecer determinada cadeia produtiva - especialmente em áreas menos dinâmicas. Dessa forma, o duplo processo (desarticulado) de concentração em áreas mais adensadas dos investimentos de maior porte que apresentam maior impacto intersetorial e a pulverização/menor capilaridade para áreas carentes de infra-estrutura produz um resultado que poderia ser muito mais profícuo se o setor público agisse mais proativamente para articular as atividades apoiadas, criando mecanismos para que o dinamismo de algumas áreas pudesse gerar também sinergias para as regiões menos dinâmicas. Isto poderia ser alcançado, por exemplo, com o direcionamento dos recursos do PROINFRA para áreas fora da RMS, criando novas centralidades com efeitos positivos sobre a rede urbana e no espraiamento das atividades produtivas na Bahia. Para isso, no entanto, é preciso retomar uma política de desenvolvimento nacional coordenada federativamente, em que os Fundos Constitucionais fossem apenas um dos instrumentos de financiamento, e ainda assim de caráter limitado, da política regional brasileira.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Mansueto F.; SILVA, Alexandre M. A. da; RESENDE, Guilherme, M. Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do nordeste (FCO), norte (FCO) e centro-oeste (FCO). Brasília: IPEA, ago. 2006. (Texto para discussão, n.1206).
- AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e reversão da polarização no Brasil. São Paulo: IPE/USP, 1986.
- ALBAN, Marcus. A industrialização baiana e o Amazon: dos bens intermediários aos bens finais. Bahia Análise & Dados, Salvador, SEI, v. 12, n. 2, p.139-152, jul. 2002.
- BALANCO, P. A. F.; NASCIMENTO, M. X. Uma análise exploratória da desconcentração e da reestruturação da indústria baiana no período 1990-2000. In: Encontro de Economia Baiana, 1., 2005, Salvador. Anais... Salvador, 2005. v. 1.
- BARREIRAS. Prefeitura Municipal. Disponível em: <<http://www.barreiras.ba.gov.br/>>. Acesso em: 06 maio 2007.
- BRANDÃO, Carlos. A.; CORRÊA, V. P. O papel sistêmico da infraestrutura econômica no processo de desenvolvimento: as novas formas de financiamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 25., 1997. Anais... do XXV Encontro Nacional da ANPEC, v. I. p. 180-196, Recife - PE.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Programa de financiamento à infra-estrutura complementar da região nordeste. 2004. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos-constitucionais/fne/programacao/2004/setorinfraestrutura.asp>>. Acesso em: 28 jan. 2007.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Seção Ordinária Ata nº 8, de 14 de março de 2001. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PLENARIO/PLENARIO\\_2001/ATA\\_PL\\_08\\_DE\\_14-03-2001.PDF](http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/SESSOES/ATAS/PLENARIO/PLENARIO_2001/ATA_PL_08_DE_14-03-2001.PDF)>. Acesso em: 25 jan. 2007. p. 31.
- CANO, Wilson et al. Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005. Campinas: Alínea, 2007.
- \_\_\_\_\_. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. Economia e Sociedade, Campinas: IE/UNICAMP, n. 6, p. 101-141, jun. 1997.
- \_\_\_\_\_. A desconcentração espacial da indústria paulista. Boletim Regional - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, n.1, p. 18-22, 2006.
- CARVALHO JR., C. V.; PESSOTI, G. C.; PEREIRA, I. G. A. 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, n. 57).
- CERQUEIRA, D. F. Incentivos fiscais e investimentos na indústria de transformação no estado da Bahia (1994 a 2004): internacionalização produtiva e subdesenvolvimento. 2007. Dissertação (Mestrado em Economia)-Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2007.176 p.
- DINIZ, C. C. Dinâmica regional da indústria no Brasil: início de desconcentração, risco de reconcentração. Tese para Professor Titular de Economia. Belo Horizonte, UFMG, 1991.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 3, n.1, 1993.
- \_\_\_\_\_. A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, jun. 1995. (Texto para discussão, n. 375).
- DINIZ FILHO, Luis Lopes. Para onde irão as indústrias. In: ALBUQUERQUE, Edu Silvestre. Que país é esse?. São Paulo: Globo, 2005. p. 63-97.

- GUERRA, O.; TEIXEIRA, F. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. Bahia Análise & Dados, Salvador: SEI, v. 10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.
- GUERRA, O.; GONZALEZ, P. Novas mudanças estruturais na economia baiana: mito ou realidade. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 32, p. 308-321, jul-set. 2001.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro. Barros (Org.). Desigualdade regional e desenvolvimento. São Paulo: FUNDAP/ UNESP, 1995a. p. 13-59.
- \_\_\_\_\_. Dimensões, limites e implicações da desconcentração espacial. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro. Barros (Org.), A federação em perspectiva. São Paulo: FUNDAP, 1995b. p. 374-397.
- \_\_\_\_\_. Ciclos econômicos e desigualdades regionais no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, XXIV., 1996. Anais..., v. 1, 1996, p. 480-498. Campinas, SP.
- HIRSCHMAN, A. O. Estratégia do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- MACEDO, Fernando César de; MATOS, Elmer N. O papel dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. Campinas: IE/UNICAMP, 2007. Mimeografado.
- MATOS, Elmer N. Fundos constitucionais de financiamento. Boletim Regional - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, n.1, p. 26-35, 2006a.
- \_\_\_\_\_. Fundos constitucionais de financiamento. Boletim Regional - Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, n. 3, p. 26-35, 2006b.
- MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In: Tendências da economia baiana. Salvador: SEPLANTEC, 2000. p. 23-54. (Série estudos estratégicos).
- PACHECO, Carlos A. A fragmentação da nação. Campinas: Unicamp/IE, 1998.
- \_\_\_\_\_. Novos padrões de localização industrial? In: Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão n. 633).
- RALLET, A. Economia da proximidade. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 59-80, 2002.
- SABOIA, João. A indústria brasileira no Nordeste e as desigualdades inter e intra-regionais. Revista Econômica, Niterói: UFF, v. 6, n. 1, p. 61-102, jun.2004.
- \_\_\_\_\_. Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente. Nova Economia, Belo Horizonte, 2002.
- SANTOS, Chico. Banco do Nordeste ocupa espaço na região. Valor Econômico. São Paulo, 23. out. 2006. 1º Caderno, p. 12. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/285/primeirocaderno/nordeste+perde+participação+no+BNDES>> Acesso em: 23 jan de 2007
- SOUZA, R. L. de; PACHECO, F. K. A política de atração de investimentos na Bahia: uma breve análise. Conjuntura & Planejamento, Salvador: SEI, n. 107, p. 13-20, abr. 2003.
- ZANATTA, M. Tesouro ganha 'esqueleto' de R\$ 6,8 bilhões. Valor Econômico, São Paulo, mar. 2005. Caderno 1, p. ?. Disponível em: <[http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/285/primeirocaderno/Tesouro+ganha+'esqueleto'+de++R\\$+68+bilhoes,,62,2934124.html?highlight=&newsid=2934124&areaid=62&editionid=1758#](http://www.valoronline.com.br/valoreconomico/285/primeirocaderno/Tesouro+ganha+'esqueleto'+de++R$+68+bilhoes,,62,2934124.html?highlight=&newsid=2934124&areaid=62&editionid=1758#)>. Acesso em: 27 jan. 2007.



# Uma análise da política de atração de investimentos na Bahia na década de 90\*

Fabiana Karine Pacheco dos Santos\*\*

## Resumo

Na estruturação deste artigo objetivou-se analisar as políticas de atração de investimentos adotadas pelo governo da Bahia na década de 90 e o impacto dessas políticas para o parque industrial do estado, partindo para uma análise tanto dos investimentos realizados desde 1999-2006 como dos previstos 2007-2011. Para tanto, foi feita uma caracterização do processo de desenvolvimento industrial do estado da Bahia, bem como a relação desse processo com o mecanismo da guerra fiscal, o instrumento utilizado pelos governos subnacionais para a atração de investimentos fiscais mediante a concessão de benefícios fiscais. Ao final, tem-se a conclusão sobre a importância das possíveis mudanças no parque industrial e na estrutura produtiva ocorridas no estado proporcionadas por estes investimentos industriais.

**Palavras-chave:** Investimentos industriais; Incentivos fiscais; Bahia.

## UMA ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS NO ESTADO DA BAHIA

A Bahia, atualmente, encontra-se como a sexta economia do país e responde por cerca de um terço da atividade econômica do Nordeste. A economia do estado, ao ter atingido certo grau de complexidade produtiva, que o coloca como o mais importante fora do eixo Sul-Sudeste, vem passando por um processo de transformação cujas principais características são a gradativa verticalização e a densificação produtiva. A elevação do peso da produção de bens finais em importantes cadeias industriais e o maior

## Abstract

*The objective of this article was to analyze the policies for attracting investments, adopted by the Bahia's government in the 90's, and the impact of these policies for the state's industrial sector, leading to an analysis of the investments carried out from 1999 to 2006 and the ones forecasted for the period between 2007 and 2011. To do this, a characterization of the industrial development process was made for the state of Bahia. The relation this process had with the mechanism of fiscal war, the instrument used for the states governments to attract fiscal investments by the concession of tax benefits, was also established. Finally, there is a conclusion about the importance of possible changes within the industrial sector and productive structure, which occurred in the state as a result of industrial investments.*

**Key words:** Industrial investments; Tax benefits; Bahia.

grau de inter-relações setoriais constituem os aspectos mais visíveis das mudanças que vêm ocorrendo na economia baiana.

O novo processo de expansão e modernização das bases produtivas envolve políticas diversas, destinadas a otimizar o desempenho de setores da economia. O avanço da economia baiana no contexto desses novos paradigmas passa necessariamente por um processo de mudança do perfil das bases produtivas. Até então provedor de bens intermediários, o estado esforça-se para integrar suas cadeias produtivas, de modo a transformar-se em um centro produtor de bens de consumo (MENESES, 2000).

As transformações observadas a partir da estabilização da economia brasileira e do processo de

\* A autora agradece a colaboração do Professor Doutor Paulo Balanco.

\*\* Economista e Técnica em Conjuntura Econômica da SEL. [fabiana@sei.ba.gov.br](mailto:fabiana@sei.ba.gov.br)

globalização da economia mundial introduziram novos parâmetros de desempenho e competitividade. Dessa forma, no início da década de 1990, os estados começaram a oferecer vantagens competitivas - entendidas como condições necessárias de infra-estrutura, mão-de-obra qualificada e uma consistente política de incentivos -, para possibilitar a atração de investimentos.

Com a Constituição de 1988, buscou-se acelerar o processo de descentralização fiscal e ampliou-se a autonomia financeira de estados e municípios na cobrança de seus tributos e na elaboração de seus orçamentos. Como resultado, verificou-se uma melhora significativa da receita estadual, o que acabou proporcionando a prática de benefícios fiscais. Contudo, com a crise econômica do início dos anos de 90, devido à abertura comercial que provocou a diminuição do ritmo de crescimento da economia, essas políticas não foram suficientes para estimular o investimento.

Os programas de atração criados nesse período por muitos estados, inclusive a Bahia, só apresentaram algum impacto a partir de 1994, quando, com a estabilização da economia, o fluxo de investimento interno e externo foi retomado no país. Com a intenção de atrair as oportunidades geradas pelo movimento mundial do capital produtivo, muitos estados brasileiros alteraram a natureza dos instrumentos de captação de investimento, sobretudo os mecanismos relacionados aos orçamentos estaduais, como a renúncia fiscal.

Como resultado, as recentes políticas estaduais de desenvolvimento industrial, cujas dimensões são dadas pela "guerra fiscal", pressupõem a capacidade de induzir novos investimentos, bem como de determinar sua localização espacial. Tais incentivos possibilitam, com certo limite, a migração do capital produtivo para outras regiões, fora do eixo tradicional de industrialização, propiciando transformações na estrutura produtiva, além de mudanças na pauta das exportações e desconcentração da produção nacional.

Observa-se que a atual política de atração de investimentos tem recorrido a operações fiscal-financeiras, correspondendo a negociações individuais de um conjunto de vantagens que envolvem aspectos da inversão

e benefícios concedidos. A efetividade dessas operações depende, sobretudo, do poder de gasto dos Governos Estaduais - dado por suas condições orçamentárias, para a realocação da receita própria nos gastos com benefícios -, e da disponibilidade de fontes diretas de financiamento ou acesso a fontes federais e internacionais de crédito. Para tanto, analisando dinamicamente, um programa de incentivos bem-sucedido deve gerar um conjunto de impactos diretos e indiretos sobre a renda local, principalmente de empresas subsidiárias, fornecedoras de componentes e equipamentos, prestadores de serviços, dentre outras.

Analisando especificamente o caso da Bahia, cujos benefícios fiscais e financeiros, oferecidos no auge do processo de atração de novos empreendimentos, mostram-se algumas vezes mais vantajosos e agressivos que os oferecidos por outras regiões, verifica-se que os instrumentos estaduais para induzir a implantação de unidades produtivas envolvem uma combinação entre fatores sistêmicos e, sobretudo, fatores especiais. Estes últimos, em sua maioria, estão relacionados ao orçamento estadual aprovado pela Assembléia Legislativa, com renúncia fiscal prevista. Mais especificamente, essas vantagens ocorrem no âmbito do ICMS, referindo-se ao financiamento do capital fixo ou capital de giro das empresas.

### **PROGRAMAS ESTADUAIS PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS NA BAHIA**

A partir da década de 90, observaram-se políticas de desenvolvimento regional, especificamente para o setor industrial, implementadas pelo governo estadual. Essas políticas tiveram como objetivo a atração de empreendimentos e a diversificação e interiorização da matriz industrial destinada especialmente às empresas cujos produtos tivessem maior valor agregado. Para que ocorresse esse feito, seria necessária uma tentativa de saneamento das contas públicas, para viabilizar a criação de programas de incentivos fiscais (GUERRA; GONZALES, 2001).

Atualmente, o estado caracteriza-se por apresentar uma forte política de incentivos à implementação

**As recentes políticas estaduais de desenvolvimento industrial, cujas dimensões são dadas pela "guerra fiscal", pressupõem a capacidade de induzir novos investimentos, bem como de determinar sua localização espacial**

ou ampliação de investimentos em vários segmentos industriais, por meio da Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração (SICM), proporcionando uma ampla oferta de benefícios nas seguintes modalidades: benefícios fiscais, concessões financeiras diferenciadas, incentivos para a infra-estrutura e outros (mão-de-obra especializada). O governo da Bahia oferece incentivos com o objetivo de atrair vários tipos de negócios, por meio da implementação de programas que visem ao desenvolvimento industrial do Estado.

Instituído em 1991, o Programa de Promoção de Desenvolvimento da Bahia (PROBAHIA) teve como objetivo diversificar a malha industrial do estado, estimular a transformação de recursos naturais, interiorizar o processo de industrialização e de reforço da capacidade tecnológica, assim como incrementar a qualidade e a produtividade da indústria na Bahia.

O programa possui uma ampla abrangência, sendo destinado às indústrias em geral, agroindústrias, empresas de mineração, empresas de turismo e de produção de energia elétrica. O financiamento foi concedido com recursos do Imposto sob Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), gerado pela produção da empresa para implantação e ampliação de plantas industriais. A Região Metropolitana de Salvador foi utilizada como referência geográfica no tocante ao volume do incentivo, além de seus próprios atrativos: um grande mercado consumidor, disponibilidade de infra-estruturas, mão-de-obra especializada, dentre outros. Todavia, se o volume aplicado no empreendimento fosse superior a R\$ 400 milhões, a referência geográfica desapareceria como parâmetro para o benefício, podendo o parque industrial ser ins-

talado em qualquer parte do território baiano (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2004).

Pode-se observar na Tabela 1 a evolução dos projetos de investimentos aprovados pelo PROBAHIA entre 1992 e 2001. Nesse período, o volume de investimentos previstos para implantação de unidades industriais, ampliação e modernização das atividades produtivas e reativação alcançou US\$ 3,3 bilhões, com a projeção de uma geração de aproximadamente 42,5 mil empregos diretos. Desses investimentos, previa-se a geração de ICMS da ordem de US\$ 3,4 bilhões.

Nesse contexto, por exemplo, foram criados incentivos especiais (por meio da isenção de ICMS) para a implantação de unidades industriais do setor de informática, eletrônica e telecomunicações no Distrito Industrial de Ilhéus (Litoral Sul), que vigoraram de 1995 a 2001. Essa política teve como objetivo a diversificação econômica regional e a redução do desemprego vigente, possibilitando a atração de unidades produtivas e a criação do Pólo de Informática no município. Até 2001 o pólo de informática já concretizou investimentos da ordem de R\$ 19,8 milhões e gerou mais de mil empregos diretos.

Na Bahia, os investimentos em ampliação do setor de plásticos, realizados no período 1992/99, inserem-se num contexto de reestruturação, com o objetivo de aumentar a capacidade produtiva e modernizar o parque já existente. Diante deste quadro, o governo da Bahia, em parceria com a Federação das Indústrias do Estado da Bahia, criou o Programa de Incentivo à Transformação Plástica (BAHIAPLAST), em 1998, que visava fomentar o desenvolvimento da indústria de transformação plástica no território

**Tabela 1**  
**Projetos aprovados pelo PROBAHIA, 1992-2001**

Ano	Informações sócio-econômicas				
	Nº de projetos	Mão de obra*	US\$ mil investimentos	Geração de ICMS	Financiamento
1992	25	3.904	409.700	386.531	183.817
1993	31	1.597	189.469	170.536	84.280
1994	44	3.430	390.501	199.570	75.306
1995	24	1.159	51.616	97.142	35.954
1996	31	4.709	342.419	405.735	138.226
1997	17	1.000	341.295	402.914	164.014
1998	51	19.393	826.181	495.883	216.113
1999	26	4.086	251.153	263.757	115.886
2000	10	2.346	427.414	740.239	346.144
2001	14	853	79.748	300.073	118.427
<b>Total</b>	<b>273</b>	<b>42.477</b>	<b>3.309.496</b>	<b>3.462.380</b>	<b>1.478.167</b>

Fonte: SICM

\*Geração de emprego direto

baiano, por meio da concessão de créditos que contribuíssem para a redução da carga fiscal do ICMS em relação à produção (FGV, 2004). Desde 1998 as empresas instaladas na RMS já investiram um volume de recursos da ordem de R\$ 260 milhões, gerando mais de 3 mil postos de trabalho.

Com relação aos chamados bens de consumo final, destaca-se a produção de calçados e seus componentes, como bolsas e cintos, beneficiada pela Aliança Pró Modernização Logística do Comércio Exterior (PROCOMEX). Esta iniciativa visa fomentar a produção para exportação, especialmente do setor de calçados e seus componentes. Neste segmento mais de 40 empresas, em sua maioria oriundas do sul do país, já se instalaram, formando parques industriais no estado, como no distrito industrial de Itapetinga. Atraídas pelos benefícios (incentivos fiscais e mão-de-obra de baixo custo), implantaram-se unidades fabris no interior do estado, como Azaléia, Kildare, Daiby, Ramarim, Dilly, Via Uno, Bibi NE, Piccadilly, dentre outras. Em conjunto, as empresas que formam o pólo calçadista já agregam 47 fábricas, onde foram concretizados investimentos da ordem de R\$ 480 milhões, segundo os dados da SICM.

Desde algum tempo o governo da Bahia vem tentando atrair empresas/montadoras do setor automobilístico, cuja cadeia é bastante ramificada. Diversos setores participam da cadeia, como plástico, eletrônica etc., sendo uma indústria muito cobiçada pelos estados, dadas as externalidades que dela advêm, destacando-se: o aumento de impostos e de postos de trabalho, a criação de receita, a transferência de tecnologia.

Este fato pôde ser realizado pelo Regime Automotivo Especial, destinado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, instituído pela Lei Federal nº 9.440. Paralelamente, o governo estadual implantou o Programa Especial de Incentivo ao Setor Automotivo da Bahia (PROAUTO) - Lei n. 7537, de 28 de outubro de 1999 - que concedeu incentivo fiscal e de infra-estrutura para as montadoras e as fabricantes de autopeças. Além disso, outra Lei Federal (nº 9.826) concedeu benefício, reduzindo 32% do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI). (LOPES, 1999). Estes fatos impulsionaram sobremaneira a vinda da Ford para o estado.

Em 1999, após uma negociação demorada, que

envolveu vários governos estaduais interessados na transação, a Ford decidiu instalar sua nova fábrica brasileira em Camaçari, na Região Metropolitana de Salvador, um investimento estimado em US\$ 1,2 bilhão, incluindo US\$ 661,2 milhões provenientes das 30 empresas fornecedoras (principais e secundárias) da Ford. Amplos foram os incentivos concedidos, por se tratar de um investimento estruturante.

Além desses Programas de benefícios fiscais e financeiros, destacaram-se o Programa de Incentivo à Produção Têxtil e de Confecções (PROFIBRA), o extenso (PRONAÚTICA) e o Programa Estadual de Desenvolvimento da Mineração, da Metalurgia e da Transformação do Cobre (PROCOBRE). Este último visava à implantação de indústrias produtoras de bens que utilizassem o cobre como insumo principal. Este programa beneficiou a produção de cobre laminado pela Caraíba Metais.

Já o Programa de Desenvolvimento Industrial e de Integração Econômica do Estado da Bahia (DESENVOLVE), criado em 2002, veio substituir os programas anteriores de benefícios fiscais setoriais, bem como procurar ampliar os objetivos propostos. Tais objetivos, que são de longo prazo, prevêm a complementação e diversificação da matriz industrial e agroindustrial do Estado, mediante as seguintes diretrizes: fomento à instalação de novos empreendimentos industriais ou agroindustriais e à expansão, reativação ou modernização dos já instalados; desconcentração espacial dos adensamentos industriais e formação em regiões com menor desenvolvimento socioeconômico; integração e verticalização das cadeias produtivas e geração de emprego e renda; desenvolvimento tecnológico dos processos produtivos e assimilação de novas tecnologias; interação da empresa com a comunidade em que pretenda atuar; geração de novos produtos/processos e redução de custos dos já existentes; prevenção dos impactos ambientais dos projetos e o relacionamento da empresa com o ambiente (BAHIA, 2002).

Dentro do atual programa estadual de incentivos fiscais, no período entre abril de 2002 a fevereiro de 2003, foram aprovados projetos de 29 empresas, com um volume de investimentos de US\$ 610,3 milhões e geração prevista de 3,6 mil empregos diretos.

## INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS CONCRETIZADOS NO ESTADO DA BAHIA - 1999-2006

Os Investimentos Industriais realizados no estado da Bahia no período entre 1999-2006 já somam um volume da ordem de R\$ 38 bilhões, proveniente de empresas de pequeno, médio e grande porte. O grande volume de recursos foi destinado à implantação de unidades industriais (54,3%) e a ampliação de unidades já existentes (45,5%). Nesse período foram gerados mais de 153 mil postos de trabalho (empregos diretos).

A metodologia utilizada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) para levantar as intenções de investimentos industriais previstos e realizados para os próximos quatro anos no estado da Bahia, desenvolvida inicialmente pela

Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), consiste em coletar diariamente as informações primárias dos prováveis investimentos a serem implantados no Estado, divulgadas pelos principais meios de comunicação, e obter sua confirmação junto às respectivas empresas.

Essas informações são coletadas nas seguintes publicações: Gazeta Mercantil, Valor Econômico, A Tarde, Correio da Bahia e Diário Oficial do Estado da Bahia. O levantamento desses dados também é obtido principalmente junto à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia (SICM) por meio dos protocolos de intenção e projetos econômico-financeiros entregues à secretaria para o requerimento de incentivos dos programas PROBAHIA, BAHIAPLAST e do atual DESENVOLVE.

**Tabela 2**  
Investimentos industriais realizados, por atividade econômica, Bahia, 1999-2006

Atividade econômica	Volume (R\$)	%	Emprego direto	%
Agroindústria	5.041.000	0,0	30	0,02
Alimentos e bebidas	1.713.905.024	4,5	27.794	18,05
Artefatos de couro e calçados	846.043.252	2,2	40.536	26,33
Borracha e plástico	1.937.148.549	5,1	10.756	6,99
Construção	587.000.000	1,5	1.800	1,17
Edição, impressão e gravações	8.500.000	0,0	56	0,04
Eletricidade, gás e água quente	1.547.236.000	4,0	193	0,13
Equip. médicos, ópticos, de automação e precisão	35.446.491	0,1	1.685	1,09
Ext. de minerais não metálicos	20.000.000	0,1	20	0,01
Ext. de petróleo e serviços correlatos	313.400.000	0,8	-	0,00
Fab. e montagem e veículos automotores	3.515.000.000	9,2	5.000	3,25
Fumo	13.974.260	0,0	280	0,18
Máq. escritório e equip. informática	81.476.843	0,2	2.989	1,94
Máq. aparelhos e materiais elétricos	58.100.000	0,2	780	0,51
Máq. e equipamentos	431.656.876	1,1	3.370	2,19
Mat. eletrônico e equip. de comunicações	143.872.470	0,4	2.554	1,66
Metalurgia básica	891.064.463	2,3	1.594	1,04
Minerais não metálicos	610.043.381	1,6	5.266	3,42
Móveis e indústrias diversas	330.711.923	0,9	11.158	7,25
Outros equip. de transporte	16.890.370	0,0	570	0,37
Papel e celulose	16.226.204.350	42,5	13.380	8,69
Peças e acessórios veículos automotores	374.579.726	1,0	1.625	1,06
Pesca, aquicultura	45.500.000	0,1	3.100	2,01
Petróleo e derivados	25.034.860	0,1	418	0,27
Produtos de madeira	459.175.464	1,2	399	0,26
Produtos de metal - exclusive máq. e equipamentos	400.564.757	1,0	1.328	0,86
Produtos químicos	6.666.315.212	17,4	5.914	3,84
Reciclagem	37.654.500	0,1	291	0,19
Têxtil	769.590.742	2,0	5.982	3,89
Vestuário e acessórios	87.083.339	0,2	3.082	2,00
Sem classificação	21.000.000	0,1	2.000	1,30
<b>Total</b>	<b>38.219.213.852</b>	<b>100,0</b>	<b>153.950</b>	<b>100,00</b>

Fonte: SICM; Elaboração: CAC/SEI. Dados preliminares, sujeitos a retificação. Dados coletados até 28.04.07

Esses empreendimentos, em sua maioria, concretizaram-se a partir de implantação de novas plantas industriais, que totalizou R\$ 20 bilhões em investimentos, seguidos das empresas que ampliaram suas plantas, cujo total investido chegou a R\$ 17 bilhões. Por eixo de desenvolvimento econômico, a maioria deles se direcionou para o Eixo Metropolitano (R\$ 18,3 bilhões), tendo gerado em torno de 49 mil empregos diretos, e para o Eixo Extremo Sul (R\$ 14,6 bilhões e 14 mil empregos). No que se refere às principais atividades econômicas por maior volume investido e principais empresas, pode-se observar, na Tabela 2, que o setor de *papel e celulose* abarca um volume de investimentos realizados da ordem de R\$ 16,2 bilhões, o que representa uma participação de 42,5% em relação ao total. Esses investimentos estão em sua maioria concentrados no eixo de desenvolvimento econômico do Extremo Sul, que abarca grandes empreendimentos como a Aracruz Celulose, Bahia Sul Celulose e a Veracel Celulose, os quais estão principalmente localizados nos municípios de Eunápolis e Mucuri. Nestas localidades, a geração de empregos diretos chegou a 10 mil postos de trabalho.

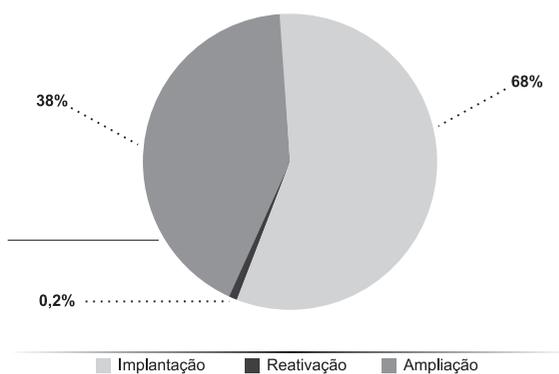
Destaca-se também o setor de *fabricação e montagem de veículos automotores*, com um volume de investimentos de R\$ 3,5 bilhões e a geração de 5 mil empregos diretos. Esse setor é representado pelo Complexo Automotivo Ford, localizado no município de Camaçari, no eixo Metropolitano e representa 9,2% do total de inversões do estado. Esse complexo engloba empresas sistêmicas que formam um condomínio, as quais dão suporte à produção de automóveis da Ford.

Além desses, destaca-se o setor de *produtos químicos*, que investiu ao longo desse período um volume de cerca de R\$ 7 bilhões, cuja participação em relação ao total representa 17,4% das inversões. A maior parte desses investimentos está localizada no eixo Metropolitano, envolvendo os municípios de Salvador, Camaçari - com o Pólo Petroquímico de Camaçari - e Simões Filho, cujo destino principal das plantas industriais é o Centro Industrial de Aratu (CIA). Neste setor, encontram-se grandes empreendimentos como a Braskem, Monsanto, Dow Química e Millenium, dentre outras que o representam na composição desse investimento.

## ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS PREVISTOS NO ESTADO DA BAHIA - 2007-2011

Os investimentos industriais anunciados para o Estado da Bahia já somam R\$ 13,2 bilhões, para os próximos quatro anos (2007-2011), com previsão de gerar 55 mil empregos diretos e contabilizando 415 empresas com a intenção de implantar e/ou ampliar suas plantas industriais. Em relação à situação dos empreendimentos, a maioria será para implantação de novas plantas industriais no estado, chegando a 68%; para ampliação de plantas já existentes, alcança 38%. No que tange à reativação de plantas industriais, o percentual é bem pequeno, chegando a 0,2% da intenção de investimento no estado.

**Gráfico 01**  
Participação dos investimentos industriais previstos por situação, Bahia, 2007/2011



Fonte: SICM/Jornais Diversos

A concentração desses investimentos se dá em três dos treze eixos de desenvolvimento econômico do estado para o período citado. Atualmente, o eixo do Planalto Central está alocando a maior parcela dos investimentos previstos para o estado, chegando a R\$ 3,7 bilhões, o que, em sua maior parte, deve-se à pretensão de instalação de uma empresa de mineração. A participação desse setor em relação ao total é de 26,6% e a previsão é de gerar 1.425 mil empregos diretos. O Eixo Metropolitano agrega um volume de aproximadamente R\$ 3,6 bilhões para o mesmo período de maturação, com participação de 26,7% em relação ao total, o qual concentra o maior número de empregos a serem gerados (21.849 mil empregos) no estado. No Extremo Sul, devido às atividades de papel e celulose, registra-se também um volume considerável de investimentos previstos com a intenção de ampliarem e/ou

implantarem plantas industriais. O montante chega a R\$ 3,3 bilhões em investimentos previstos com pretensão de gerar 2 mil postos de trabalho.

No que se refere às atividades econômicas previstas para gerar maior volume de investimentos, têm-se que o segmento de *minerais não-metálicos* participa com 28,4%, o que representa em termos absolutos R\$ 3,9 bilhões em inversões. Essa atividade deve gerar em torno de 4,3 mil novos postos de trabalho, destacando-se o grande empreendimento Bahia Mineração, que se localizará no município de Caetité, a Cia Brasileira Cimento (CBC), em Ituaçu, e a Ceramus Bahia S/A (Grupo Eliane S/A), em Camaçari. Esses empreendimentos juntos movimentarão um volume de investimentos em torno de R\$ 3,7 bilhões e deverão gerar 1,6 mil postos de trabalho.

Destaca-se também a atividade de *papel e celulose*, devendo movimentar cerca de R\$ 3,0 bilhões, o que representa uma participação de 22,6% em relação ao total de investimentos previstos, podendo gerar 5,8 mil empregos diretos. Nesse setor as empresas com maior intenção de investir são: Bahia Sul Celulose, com ampliação de sua planta localizada em Mucuri, e as empresas de embalagem de papel, Embalagens Carton Pack, em Ibicaraí, e a IBP / Indústria de Papéis da Bahia Ltda., com intenção de ampliar sua fábrica no município de Santo Amaro.

Outro setor de relevância em relação a volume de investimento a ser captado para o estado é *produtos químicos*, no qual espera-se uma inversão de R\$ 1,6 bilhões, o que representa uma participação de 11,6%

do total. Além disso, o setor pretende gerar 5,8 mil empregos diretos. Destacam-se aí as empresas Braskem e a Oxiteno Nordeste S/A Indústria e Comércio, ambas em Camaçari e com previsão de ampliarem sua produção, a Brasil Biodiesel, com a implantação de uma usina produtora de biodiesel, e a Companhia de Carbonos Coloidais (CCC), com intenção de se instalar em Candeias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto de mudança institucional, em que se observa a fragmentação da política de desenvolvimento regional, com menor importância do Governo Federal e das Empresas Estatais, e abertura da economia, acirrando a concorrência, aumenta a necessidade de empresas buscarem ganhos em eficiência via redução de custos. Entre as estratégias utilizadas, destaca-se a realocação de empresas, em busca de menores custos de mão-de-obra ou logísticos (sobretudo, decorrentes da queda do frete de matéria-prima versus do produto final e apropriação de incentivos fiscais).

Nesse contexto, a guerra fiscal (autonomia financeira) tem sido utilizada pelos estados da federação como política de desenvolvimento regional, tendo como objetivo primordial a diversificação da matriz industrial, promovendo a desconcentração regional, a partir das novas unidades industriais e ampliação e modernização das já existentes, bem como a geração de emprego e renda.

**Tabela 3**  
**Investimentos industriais previstos por eixo de desenvolvimento, Bahia, 2007-2011**

Eixo de desenvolvimento	Volume (R\$)	%	Emprego direto	%
A definir	640.049.667	4,7	3.919	7,0
Baixo Médio São Francisco	48.239.375	0,4	470	0,8
Chapada Norte	88.334.902	0,6	1.139	2,0
Chapada Sul	3.745.982	0,0	199	0,4
Extremo Sul	3.371.212.874	24,7	2.078	3,7
Grande Recôncavo	945.127.880	6,9	8.449	15,2
Irecê do São Francisco	22.193.000	0,2	357	0,6
Mata Atlântica	662.812.970	4,9	6.369	11,4
Médio São Francisco	3.000.000	0,0	100	0,2
Metropolitano	3.635.605.332	26,6	21.847	39,2
Nordeste	15.536.622	0,1	671	1,2
Oeste do São Francisco	253.154.213	1,9	1.385	2,5
Planalto Central	3.650.918.086	26,7	1.425	2,6
Planalto Sudoeste	314.061.562	2,3	7.329	13,1
<b>Total</b>	<b>13.653.992.465</b>	<b>100,0</b>	<b>55.737</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SICM/Jornais diversos

**Tabela 4**  
**Investimentos industriais previstos por setor de atividade econômica, Bahia, 2007-2011**

Atividade econômica	Volume (R\$)	%	Emprego direto	%
Alimentos e bebidas	1.169.178.896	8,6	9.263	16,6
Artefatos de couro e calçados	91.791.285	0,7	8.237	14,8
Borracha e plástico	618.553.449	4,5	6.743	12,1
Construção	120.000.000	0,9	90	0,2
Eletricidade, gás e água quente	1.126.948.753	8,3	1.158	2,1
Equip. médicos, ópticos, de automação e precisão	239.657	0,0	42	0,1
Ext. de minerais metálicos	450.000.000	3,3	450	0,8
Fumo	38.913.265	0,3	460	0,8
Máq. escritório e equip. informática	32.580.857	0,2	2.017	3,6
Máq. aparelhos e materiais elétricos	13.766.693	0,1	150	0,3
Máq. e equipamentos	20.900.303	0,2	465	0,8
Mat. eletrônico e equip. de comunicações	109.529.656	0,8	1.752	3,1
Metalurgia básica	147.877.274	1,1	852	1,5
Minerais não metálicos	3.877.428.611	28,4	4.338	7,8
Móveis e indústrias diversas	23.389.665	0,2	1.309	2,3
Outros	2.480.000	0,0	52	0,1
Outros equip. de transporte	158.728.294	1,2	1.100	2,0
Papel e celulose	3.091.055.580	22,6	2.165	3,9
Peças e acessórios veículos automotores	71.453.985	0,5	909	1,6
Pesca, aqüicultura	49.615.415	0,4	2.225	4,0
Petróleo e derivados	18.213.532	0,1	174	0,3
Produtos de metal - exclusive máq. e equip.	33.547.626	0,2	383	0,7
Produtos químicos	1.582.806.288	11,6	5.862	10,5
Têxtil	703.296.870	5,2	2.083	3,7
Vestuário e acessórios	101.696.510	0,7	3.458	6,2
<b>Total</b>	<b>13.653.992.465</b>	<b>100,0</b>	<b>55.737</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SICM/Jornais diversos

Desta forma, o estado da Bahia fez uso deste instrumento - os incentivos fiscais - para atrair novos investimentos industriais, com o objetivo de ampliar o parque industrial do estado e diversificar as cadeias produtivas.

Observa-se, contudo, uma outra realidade com a vinda desses investimentos. Concentram-se ainda na RMS e são acompanhados de uma limitação da fixação das cadeias produtivas e ordenamento industrial; ou seja, a interiorização limitada não propicia uma ampla distribuição espacial da indústria, de modo que venha a favorecer um desenvolvimento econômico uniforme no estado, com a atuação de empresas que possam suprir as necessidades econômicas das muitas regiões ainda isoladas, quando se trata de desenvolvimento econômico e social em comparação com a região metropolitana de Salvador. Mesmo com a instalação de empresas em outros Eixos de Desenvolvimento do estado, como Extremo Sul e Planalto Central, ainda não se configura uma aglomeração de empresas que possibilitem um desenvolvimento dos municípios envolvidos nesses e

em outros eixos de desenvolvimento econômico em todos os aspectos.

Constata-se ainda que os investimentos anunciados e realizados concentram-se, em sua maioria, nas indústrias de capital intensivo, principalmente de bens intermediários. É indubitável a necessidade de captação de um número maior de indústrias voltadas principalmente para a produção de bens finais e que levem à maior diversificação do parque industrial baiano, proporcionando crescimento econômico, e não pontual, e, concomitantemente, desenvolvendo uma mão-de-obra mais especializada e atrelada ao uso da tecnologia.

Por outro lado, torna-se evidente que a concessão de incentivos trouxe benefícios para a economia do estado com a instalação de algumas empresas de grande porte fora do eixo metropolitano e de outras de pequeno e médio porte voltadas para produção de bens finais, o que leva a uma maior geração de empregos e desenvolve o comércio local, proporcionando um efeito multiplicativo para o desenvolvimento da economia do estado.

Espera-se que essa política de incentivos fiscais e outras políticas industriais que venham a ser desenvolvidas pela esfera estatal proporcionem o começo de um novo ciclo de desenvolvimento econômico e regional, voltado, especialmente, para tentar minimizar as desigualdades regionais existentes, mediante políticas industriais concretas, baseadas e adequadas à realidade das diversas regiões do estado.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Maria Abadia. Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo. 2001. Tese (Mestrado em Economia)-Unicamp, Campinas, SP, 2001.
- AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. Revista Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, n. 23, jun. 2001.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar. Por uma política nacional de desenvolvimento regional. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.30, n. 2 abr./jun.1999.
- ATIVIDADES industrial estimula o crescimento econômico do estado. PIB Produto Interno Bruto Estadual (Anual). Salvador: SEI, 2003. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 16 fev. 2007.
- BAHIA. Secretaria de Indústria e Comércio e Mineração. Programas de incentivos fiscais. Salvador, 2002. Disponível em: <[www.sicm.ba.gov.br](http://www.sicm.ba.gov.br)>. Acesso em: 10 abr. 2002.
- BAHIA. Secretária do Planejamento Ciência e Tecnologia. A indústria calçadista na Bahia. Salvador: SEPLANTEC, 2000. (Séries de estudos estratégicos, n. 2). p. 27-42. Disponível em: <[www.seplantec.ba.gov.br](http://www.seplantec.ba.gov.br)>. Acesso em: 08 fev. 2004.
- \_\_\_\_\_. Bahia de todos os tempos: plano plurianual 2000-2003. Salvador: SEPLANTEC, 1999. 259 p. Disponível em: <[www.seplantec.ba.gov.br](http://www.seplantec.ba.gov.br)>. Acesso em: 04 dez. 2003.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Relatório Anual 2003, v. 39. Disponível em: <[www.bacen.ba.gov.br](http://www.bacen.ba.gov.br)>. Acesso em: 20 jan. 2007.
- CARNEIRO, Roberto; VIEIRA, Luiz. Reestruturação, produtividade e impactos da abertura comercial. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. A indústria baiana nos anos 90. 1997. 114 p. (Séries estudos e pesquisas, 37).
- CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil: 1970/95. Economia e Sociedade, Campinas, n. 8, jun. 1997.
- FERNANDES, Cláudia Monteiro. Visão geral da indústria baiana nos anos 90. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Dez anos de economia baiana. Salvador: SEI, 2002. p. 53-64. (Estudos e pesquisas, 57).
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Políticas estaduais de apoio ao investimento no Brasil - Estado da Bahia. Lisboa: GEPE/ICEP, 2000. Disponível em: <[www.icep.pt/mercado/dossiers/baia.pdf](http://www.icep.pt/mercado/dossiers/baia.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2004.
- GUERRA, Oswaldo; GONZALEZ, Paulo. Novas mudanças estruturais na economia baiana: mito ou realidade. Inserção internacional no nordeste - políticas de incentivo e transformações recentes. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.32, n. 3, p. 308-321, jul./set. 2001.
- LOPES, Guilherme F. Estratégia governamental para o fomento automotivo. Conjuntura & Planejamento, Salvador, v.1, n. 66, p.1-9, nov. 1999.
- MELO, Giovani; RODRIGUES JUNIOR, Waldery. Determinantes do investimento privado no Brasil: 1970-1995. Brasília: IPEA, 1998. (Texto para discussão, n. 605).
- MENEZES, Vladson. O comportamento recente e os condicionantes da evolução da economia baiana. In: BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Tendências da economia baiana. Salvador: SPE, 2000. p. 23-54. (Estudos estratégicos)
- PACHECO, Carlos Américo. Novos padrões de localização industrial?: tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 633).
- ROCHA, Alyson et al. Conjunturas brasileira e baiana em 2004. Bahia Análise & Dados: retrospectiva 2004 e perspectivas, Salvador, v. 14, n. 3, p. 423-437, dez. 2004.
- \_\_\_\_\_. Retrospectiva 2005 da economia baiana e perspectivas. Bahia Análise & Dados: retrospectiva 2004 e perspectivas, Salvador: SEI, v. 15, n. 3, p. 201-214, dez. 2005. (no prelo)
- RODRIGUES, Denise Andrade. Os investimentos no Brasil nos anos 90: cenários setorial e regional. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 7, n.13, p.107-136, jun. 2000.
- \_\_\_\_\_. O papel dos governos estaduais na indução dos investimentos: a experiência dos estados do Ceará, Bahia e Minas Gerais. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.5, n.10, p.151-174, dez. 1998.
- RODRIGUES, Denise Andrade; MELO, Luciana Paiva. Uma análise dos anúncios de investimentos em 2000: aspectos setoriais e regionais. Estudos Especiais, Rio de Janeiro, jul. 2001.
- 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.
- UDERMAN, Simone. Estratégias de desenvolvimento regional: uma análise dos desembolsos do sistema BNDES para a Bahia nos anos 90. Salvador: SEPLANTEC/SPE, 2001. 44 p.
- \_\_\_\_\_. Planejando o desenvolvimento industrial: considerações metodológicas sobre a formulação de políticas de intervenção na Bahia. In: AVENA, Armando (Org.). Bahia Século XXI. Salvador: SEPLANTEC/SPE, 2002.
- VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. Rio de Janeiro: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 500).



# Crescimento econômico ou políticas sociais? Causas da redução da pobreza na Bahia no pós-plano real

André Silva Pomponet\*  
Célia Regina Sganzerla\*\*

## Resumo

Este texto avalia alguns resultados das políticas públicas destinadas à redução da pobreza em um ambiente de baixo crescimento econômico e alta concentração de renda, sob os efeitos iniciais distributivos do Plano Real. O Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e da Bahia são objeto de análise bem como sua relação com a redução da pobreza no Estado. Discute-se como a melhoria do acesso à saúde e à educação, resultante das políticas públicas de transferência de renda, provocou a redução dos indicadores de pobreza na Bahia, conforme foi verificado pela melhoria do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

**Palavras-chave:** Plano Real; Pobreza; Políticas sociais.

## Abstract

*This text evaluates some results of public policies aimed at poverty reduction in an environment of low economic growth and patterns of high income concentration, under the effects of a better income distribution caused by the early years of the "Real" economic plan. Brazil and Bahia's GDPs are analyzed, as well as their relationship with poverty reduction in the state of Bahia. There is also a brief discussion on how the improvement of health and education access, resulting from public policies of income transfer, led to a reduction of poverty indicators in Bahia, as verified by improvement on the Human Development Index.*

**Key words:** "Plano Real"; Poverty; Social policies.

## INTRODUÇÃO

O sucesso alcançado pelo Plano Real a partir de 1994 sacramentou a vitória do pensamento ortodoxo na política brasileira de combate à inflação. Anteriormente, o Brasil acompanhara os fracassos dos planos Cruzado I e II, entre 1986 e 1987, Bresser, em 1987, Verão, em 1989 e Collor, em 1990, que acabaram mergulhando o país no caos monetário e desacreditando as autoridades econômicas. À exceção do último, todos esses planos tinham inspiração heterodoxa na essência (FILGUEIRAS, 2000). O Plano Real teve como componente essencial o câmbio sobre-valorizado (ancorado em expressiva reserva de divisas, assegurada pelas taxas elevadas de ju-

ros), abertura comercial, política de privatizações e defesa da redução do déficit público (o que foi paulatinamente obtido).

É inegável que o controle da inflação, ao longo desses 12 anos, é mérito do Plano Real. Seu impacto inicial foi positivo também sobre a pobreza (ROCHA, 2003), pois extinguiu o "imposto inflacionário", que penalizava os mais pobres, justamente os que não tinham como se defender da desvalorização monetária. No entanto, os mesmos mecanismos que asseguraram o êxito do plano também produziram, nos anos subseqüentes, um crescimento do PIB considerado pífio, e que acabou reeditando a chamada "década perdida" (como ficaram conhecidos os anos oitenta). Após esse período e a despeito dos dilemas sobre o crescimento permanecerem imutáveis para a economia, é visível

\*Economista/UEFS e especialista em políticas públicas e gestão governamental.

\*\*Arquiteta/UFPR e especialista em políticas públicas e gestão governamental.

a redução da pobreza no Brasil e na Bahia, impulsionada pelas políticas públicas de transferência de renda e pela ampliação do acesso a melhores condições de saúde e educação.

Este artigo se propõe a avaliar alguns resultados dessas políticas públicas destinadas ao combate à pobreza, num cenário de baixo crescimento econômico e elevada concentração de renda, sob os efeitos distributivos iniciais do Plano Real. Além desta introdução, o texto é composto de mais três seções: na primeira, analisa-se o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e baiano no pós-Plano Real, bem como sua relação com a redução da pobreza na Bahia; na seção seguinte, avalia-se a ampliação do acesso à saúde e à educação como determinantes na diminuição da pobreza; e na terceira, discute-se as políticas de transferência de renda. Por fim, elaboram-se algumas considerações.

## POBREZA E DESIGUALDADE

Os avanços verificados em relação aos indicadores sociais podem ser interpretados por meio de três instrumentos de mensuração: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Gini e o Índice de Theil. O IDH foi elaborado pelo economista Mahbub ul-Haq, em 1990, e vem sendo utilizado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). É uma medida aplicável a países e municípios, congregando três elementos na avaliação: a longevidade, que é a expectativa de quantos anos um indivíduo nascido em uma determinada localidade deve viver (e que, por natureza, incorpora aspectos relacionados à saúde); a educação, que considera a taxa de analfabetismo; e, por fim, a renda, habitualmente convertida em dólares (na linha de pobreza considerada, a renda mínima *per capita* disponível é de US\$ 1,08 diários). A escala do IDH vai de zero a um, que é o patamar máximo de desenvolvimento. Entre 0 e 0,499, o desenvolvimento é considerado baixo; entre 0,500 e 0,799, é considerado médio; e acima de 0,800 é considerado alto. De maneira análoga, para medir o índice de desenvolvimen-

to humano municipal, utiliza-se o IDH-M, uma adaptação para o nível municipal.

O Índice de Gini mede a desigualdade na distribuição de renda e, portanto, não considera os demais elementos como educação e expectativa de vida.

Esse índice varia entre zero e um; quanto mais elevado for o valor, maior o nível de desigualdade. Já o índice de Theil é uma forma alternativa de se medir a desigualdade na distribuição de renda, sendo baseado nos princípios da informação e da entropia. É

empregado por apresentar a capacidade de medir a desigualdade entre os grupos analisados, bem como dentro dos próprios grupos.

Para efeito de comparação, decidiu-se utilizar o sistema de eixos de desenvolvimento da Bahia (Mapa 1), dividindo-o em duas categorias: a do metropolitano e a dos demais eixos agregados. Não se trata aqui de comparação entre um eixo e os demais. Observa-se a evolução de uma categoria — a metropolitana — e da outra — a do interior —, o que permite captar as transformações ocorridas na região mais dinâmica da economia baiana em relação às ocorridas em outras regiões tradicionalmente menos desenvolvidas (não obstante conterem “ilhas” de dinamismo econômico, conforme se verá adiante) no mesmo período censitário.

Como metodologia de cálculo para os indicadores socioeconômicos agregados em questão, empregou-se a *média ponderada pela população municipal* dos dois conjuntos analisados: região metropolitana e demais regiões, conforme mencionado. Dada a grande disparidade em tamanho populacional existente nas unidades municipais componentes das amostras, atentamos para o fato de a unidade de maior porte tender a “puxar” os índices resultantes. Como era de se esperar, a ponderação do eixo metropolitano é afetada pelo volume demográfico do município de Salvador, assim como os índices do interior tendem a acompanhar aqueles pertencentes a seus municípios mais populosos. Em que pese a crítica a possíveis limitações do método utilizado, os resultados encontrados são coerentes com a dinâmica da pobreza verificada na Bahia, para o intervalo censitário 1991-2000.

### **É visível a redução da pobreza no Brasil e na Bahia, impulsionada pelas políticas públicas de transferência de renda e pela ampliação do acesso a melhores condições de saúde e educação**

Na Bahia, a análise dos dados revela uma aparente contradição, na medida em que melhorou a qualidade de vida e aumentou o grau de desigualdade, conforme se verifica nos dados para o IDH-M, índice de Gini e índice de Theil mostrados na Tabela 1. Tanto no eixo metropolitano quanto no interior, o IDH-M aponta para uma elevação no padrão de vida da população. Os ganhos relativos mais expressivos ocorrem nos eixos interioranos. Na RMS — que obviamente apresenta melhores resultados — o IDH-M praticamente alcançou o patamar considerado de desenvolvimento elevado.

**Mapa 1**  
A Bahia e seus eixos de desenvolvimento



Fonte: Seplan/SEI

A melhoria verificada no IDH-M se explica pela redução consistente dos índices de pobreza e indigência em toda a Bahia, conforme adiante se verá.<sup>1</sup> O IDH-M avançou de forma mais expressiva no interior, o que reflete os efeitos das políticas públicas de saúde, educação e transferência de renda focadas nos mais pobres das regiões economicamente menos dinâmicas. Salvador e Região Metropolitana também avançaram, embora relativamente menos que o interior, estando próximas do padrão de alto desenvolvimento, a despeito das gigantescas disparidades intra-urbanas e entre os municípios integrantes da RMS.

Já o crescimento das desigualdades é resultante do modelo de desenvolvimento adotado na Bahia (o que se discutirá na seção seguinte) e das transformações recentes no mercado de trabalho (amplificadas pelos efeitos concentradores do Plano Real), que favoreceram o aumento do desemprego e da informalidade. É o que explica a estabilidade ou a elevação dos índices de Gini e de Theil entre os anos de 1991 e 2000, conforme a Tabela 1.

Assim, de um lado, as políticas públicas focalizadas reduziram a pobreza; do outro, o modelo econômico adotado aprofundou as desigualdades, freou a atividade econômica e, por conseqüência, reduziu as oportunidades de trabalho, contribuindo para a má distribuição de renda. Nos anos em que ocorreu, o crescimento econômico na Bahia foi alavancado por atividades pouco demandantes de mão-de-obra.

**Tabela 1**  
Evolução dos indicadores sociais intra-eixos de desenvolvimento metropolitano e demais eixos agregados, Bahia, 1991/2000

Indicadores sociais	Metropolitano	Demais Eixos
IDHM 1991	0,73	0,54
IDHM 2000	0,79	0,64
Índice de Gini 1991	0,63	0,56
Índice de Gini 2000	0,65	0,60
Índice de Theil 1991	0,75	0,55
Índice de Theil 2000	0,75	0,57

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

<sup>1</sup> No presente trabalho, foram considerados pobres os indivíduos com renda per capita inferior a R\$ 75,00 e indigentes aqueles com renda inferior a R\$ 37,75 em valores de agosto de 2000.

## PIB E POBREZA NO PLANO REAL

A estabilidade monetária propiciada pelo Plano Real, a partir de julho de 1994, provocou inicialmente um *boom* de consumo entre os mais pobres, que antes não tinham meios de se defender da corrosão inflacionária. Esse aumento da renda da população, provocado pelo fim da inflação galopante, associado a maior abertura brasileira aos mercados externos e ao câmbio sobrevalorizado (que barateava as importações, tornando-as atrativas para o consumidor brasileiro), produziram uma agradável sensação de estabilidade monetária combinada com crescimento econômico.

De fato, essa combinação virtuosa durou pouco. Em 1994 e 1995, o PIB brasileiro cresceu, respectivamente, 5,9% e 4,2%, um feito inédito desde a redemocratização do país. Foi quando a abertura comercial indiscriminada e o câmbio sobrevalorizado (que ancorou a estabilidade monetária) começaram a se refletir sobre a atividade econômica. As crises cambiais externas, iniciadas no México (1994) e continuadas em países asiáticos (1997) e na Rússia (1998), afetaram o Brasil, pois a política cambial só se sustentava com os capitais especulativos atraídos pelas elevadas taxas de juros, o que afetava fortemente o nível de atividade econômica.

À euforia do crescimento inicial, seguiu-se um período de crescimento moderado, afetado pelas crises externas (o PIB cresceu 2,7% em 1996 e 3,3% em 1997), quando se diagnosticava a insustentabilidade da política cambial (TAVARES, 1999). O crescimento do PIB inferior a 1% nos dois anos seguintes fez ruir o sistema de bandas cambiais em janeiro de 1999; a partir de então, o câmbio flutuou livremente, favorecendo a retomada da atividade econômica em 2000 (4,4%) e atenuando os impactos da variável cambial sobre o crescimento econômico.

Quando o impasse cambial foi finalmente resolvido, parecia que o país retomaria a rota do crescimento; os dirigentes econômicos previram PIB próximo de 5% em 2001 e até temeram o retorno da inflação por conta do aquecimento da demanda. Mas eis que

### **O PIB baiano não refletiu os efeitos benéficos da implantação do Plano Real nos dois anos de crescimento mais vigoroso do PIB nacional: cresceu 3,6% em 1994 e somente 1% em 1995**

o “apagão” do setor elétrico (provocado pela falta de investimentos no setor) freou o ímpeto inicial. Os atentados de 11 de setembro nos Estados Unidos retraíram o comércio mundial, comprometendo também a tendência de crescimento da economia brasileira. Naquele ano, o PIB cresceu somente 1,3%.

Nos anos seguintes, o Brasil prosseguiu em sua sina de crescer pouco, mas o problema passou a ser outro: em 2002 (expansão do PIB de 1,9%), o “fantasma” da eleição de Lula retraiu os investidores; nos anos seguintes, o prometido “espetáculo do crescimento” não se concretizou, devendo-se, principalmente, à austera política monetária conduzida pelo Banco Central e à baixa taxa de investimento do PIB<sup>2</sup>.

O PIB baiano não refletiu os efeitos benéficos da implantação do Plano Real nos dois anos de crescimento mais vigoroso do PIB nacional: cresceu 3,6% em 1994 e somente 1% em 1995. No primeiro ano, a produção de papel e celulose voltada para o mercado externo se destacou, crescendo 27%; em 1995, as exportações de produtos petroquímicos foram prejudicadas pelo câmbio valorizado (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2006a). Em 1996, o PIB baiano convergiu para a taxa de crescimento do Brasil (cresceu 2,7%), com destaque para o comércio, ainda aquecido pelos efeitos redistributivos do Plano Real.

No ano seguinte, a economia baiana surpreendeu, alcançando o melhor desempenho da década: expansão de 6,6%. Essa taxa expressiva refletiu a expansão da agricultura, que cresceu 18%, favorecida pela elevação dos preços de *commodities* agrícolas e pela isenção da cobrança de ICMS de produtos exportados (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2006a). As crises cambiais e nos mercados externos arrefeceram a expansão do PIB, que nos dois anos seguintes cresceu apenas 1,8% e 2,2%, respectivamente. Em 2000, a Bahia voltou a crescer menos que o Brasil, embora o desempenho tenha sido mais vigoroso

<sup>2</sup> Em 2003, ainda sob a desconfiança do mercado financeiro, o PIB cresceu 0,5%. Nos anos seguintes, houve tímida recuperação: 4,9% (2004) e 2,3% (2005). Para 2006, a previsão de crescimento do PIB é de cerca de 3%.

(3,9%), com o setor exportador favorecido pela desvalorização cambial, por nova elevação de *commodities* agrícolas e pela expansão do cultivo da soja no oeste. Em 2001, a crise energética e o terrorismo internacional provocaram nova retração do PIB baiano, que se expandiu somente 1%, novamente menor que a média nacional. Em 2002, refletindo o cenário instável do país, a desaceleração persistiu: 1,2% de crescimento apenas. Novamente, a soja se sobressaiu, contribuindo para elevar a importância da agropecuária na economia baiana.

Em 2003, a Bahia encerrou o ciclo de crescimento modesto, expandindo-se 2,3%, com grande destaque para a indústria automotiva, que começava a operar plenamente. Em 2004, veio o primeiro ano de grande expansão, com a taxa de 9,5%, bastante superior à nacional. O desempenho pode ser atribuído novamente à maturação dos investimentos da indústria automobilística, que se expandiu 56% na oportunidade. Em 2005, nova expansão do PIB, porém mais modesta: 5%.

Em síntese, os segmentos econômicos mais dinâmicos da economia baiana no pós-Plano Real foram espacialmente localizados e poupadores de mão-de-obra: a agroindústria moderna (soja, algodão e celulose), altamente mecanizada e pouco demandante por trabalhadores, e as indústrias petroquímica (inclusive submetida a um processo de reestruturação que reduziu empregos) e automobilística, bastante intensivas em capital. Um indicativo é que a taxa de desemprego aberto, medida pelo IBGE para a RMS em 1991 e 2000, aponta para percentuais de 5,91% e 9,79%, respectivamente. Outra evidência é que o grau de informalidade nos eixos interioranos supera os 80%, sinalizando que, mesmo as cidades-pólo regionais, com considerável atividade econômica, não foram capazes de absorver a mão-de-obra, com a criação de empregos formais.

Deduz-se, portanto, que, concentrada espacialmente e incapaz de absorver mão-de-obra, essa expansão do PIB não foi preponderante na redução da pobreza no período, conforme indica a concen-

tração de renda verificada no Índice de Gini, na seção anterior.

## EDUCAÇÃO E SAÚDE

As políticas públicas de saúde e educação ganharam uma nova diretriz no Brasil a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. Entre os princípios que regem a oferta desses serviços estão o acesso universal e igualitário, a descentralização e a participação da comunidade (BRASIL, 1988).

Dois anos depois, o Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela CF, foi regulamentado pela lei 8080/90. Essa lei descentralizou o sistema, definiu as incumbências de cada esfera de governo, estabeleceu critérios para o repasse de recursos e a constituição de conselhos consultivos nas três esferas do Executivo, responsáveis pela formulação de estratégias e pelo controle e execução das políticas de saúde. Em 1996, foi lançada a Norma Operacional Básica (NOB), para orientar sua operacionalização. Os recursos repassados para Estados e Municípios dependem da aprovação de uma programação prévia.

Já a Educação ganhou normas somente em 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que organiza não apenas a educação brasileira em todos os níveis, como também a formação de professores e os recursos financeiros destinados ao setor. Com ela foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que estabelece critérios para a fixação de valores e exigências para o repasse de recursos para Estados e Municípios.

Essas leis foram cruciais para a organização das políticas públicas de saúde e educação no Brasil no pós-ditadura militar e começaram a produzir efeitos ao longo dos anos de 1990, quando o país acostumou-se à normalidade democrática e promoveu um processo de reestruturação do Estado. Mesmo com as limitações financeiras e as oscilações da política partidária, essas políticas públicas alcançaram parcelas expressivas da população, principalmente a residente longe dos grandes centros urbanos. O êxito

pode ser constatado pelos resultados alcançados na Bahia, comparando-se os censos demográficos de 1991 e 2000 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2006b).

A política pública de educação foi a que mais avançou rumo à universalização na Bahia, em que pesem as dificuldades territoriais existentes no estado. Somente 20% da população do estado reside na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e cerca de 30% desta está na zona rural (em termos absolutos, é a maior população não-urbana entre os estados brasileiros). Existe, portanto, uma dificuldade natural em ofertar-se educação por conta dessa dispersão espacial. Mesmo assim, os resultados podem ser considerados significativos, atingindo principalmente a clientela mais carente de educação e que reside fora da RMS e dos grandes centros urbanos, justamente onde se verificaram os maiores avanços relativos, o que permitiu a redução das desigualdades regionais em relação a esses serviços. É o que se verifica na Tabela 2.

A constatação mais óbvia, observando-se os dados referentes à educação, é que a situação do Eixo Metropolitano comparativamente aos demais eixos, sem dúvida, era melhor em 1991 e permaneceu melhor em 2000, a despeito da redução das desigualdades, expressiva em alguns indicadores. O que é mais notável, contudo, é que os avanços relativos foram muito superiores nos demais eixos, o que evidencia o êxito da expansão da oferta de educação, alcançando, inclusive, os locais com maiores carências. Na

RMS, o acesso de crianças na faixa dos 7 aos 14 anos à escola já era, em 1991, em torno de 80%, melhorando no decorrer da década. Embora ainda persistam deficiências a serem supridas nos demais eixos, é indiscutível que a situação é muito melhor em relação a 1991.

O ingresso de crianças nessa faixa etária na escola se refletiu na redução dos índices de analfabetismo, principalmente nos eixos interioranos, embora a taxa de analfabetismo ainda estivesse em patamar alarmante (praticamente 21%). Já na RMS, a comparação entre o acesso à escola e a redução do analfabetismo nos dois períodos censitários permite concluir que esse último foi mais robusto, o que pode indicar duas tendências: houve melhoria na qualidade da educação ofertada e menor evasão, o que favorece a elevação da taxa de alfabetização.

Um outro indicador que reforça a idéia de que há avanços no acesso à educação e que a evasão tem sido menor é o índice de alfabetização entre adolescentes entre 15 e 17 anos — entre 1991 e 2000 o percentual de analfabetos tornou-se menor em mais de dois terços, tanto na RMS quanto no interior. Mais uma vez fica evidente que a melhora relativa nos eixos do interior se deu de forma muito mais contundente que na capital.

Os dois indicadores seguintes, por sua vez, refletem um dos grandes problemas da educação no Brasil: a elevada taxa de repetência. Os ganhos referentes ao acesso à escola e à redução do analfabetismo não se percebem com tanta clareza no

**Tabela 2**  
**Evolução dos indicadores sociais intra-eixos de desenvolvimento metropolitano e demais eixos agregados, Bahia, 1991/2000** %

Indicadores da educação	Metropolitano	Demais eixos
7-14 anos com acesso ao ens. fundamental 1991	82,69	57,16
7-14 anos com acesso ao ens. fundamental 2000	90,25	85,88
7-14 anos na escola 1991	87,22	62,69
7-14 anos na escola 2000	95,95	92,62
Analfabetos 7-14 anos 1991	21,41	48,55
Analfabetos 7-14 anos 2000	10,98	20,99
Analfabetos 15-17 anos 1991	6,74	26,81
Analfabetos 15-17 anos 2000	2,53	7,56
10-14 anos com menos de 4 anos de estudo 1991	65,42	85,48
10-14 anos com menos de 4 anos de estudo 2000	45,19	65,42
15 anos ou + com menos de 4 anos de estudo 1991	26,11	66,97
15 anos ou + com menos de 4 anos de estudo 2000	19,08	51,70

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

número de anos de estudo. É que, mesmo com os avanços, os índices relativos a crianças entre 10 e 14 anos com menos de quatro anos de estudo permanecem elevados, mesmo na RMS, superando os 45%. Ao contrário dos índices anteriores, os ganhos dos demais eixos não foram mais expressivos. Em 2000, quase 66% de crianças entre 10 e 14 anos tinham menos de quatro anos de estudo.

Como a distorção estimada entre idade adequada e série é de quase três anos na Bahia, explica-se o baixo nível de escolaridade nessa faixa etária. Entre 15 e 17 anos houve uma queda menos robusta, embora parta de percentual menor, conforme os dados da tabela. É uma evidência de que o acesso ao ensino fundamental se aprofundou nos anos 1990, favorecendo mais a faixa dos 10 aos 14 anos. Note-se que menos de quatro anos de estudo é definido como baixo nível educacional; cada ano adicional de estudo representa um acréscimo de renda estimado entre 10% e 19% (ROCHA, 2003).

No setor de saúde, a Bahia também registrou avanços que se distribuíram por seu território, conforme pode ser conferido na Tabela 3. Um deles refere-se à mortalidade infantil, que se reduziu de forma substancial em dez anos. Embora o interior ainda apresente taxas muito elevadas, aproximou-se bastante dos padrões da Região Metropolitana de Salvador. Já na RMS houve também uma redução, embora ainda muito distante do ideal, mas que aos poucos aproxima a região dos padrões de mortalidade considerados satisfatórios pela Organização Mundial de Saúde (OMS).

Dois outros indicadores de saúde apresentaram números satisfatórios e revelam tendências na Bahia.

### No setor de saúde, embora o interior ainda apresente taxas muito elevadas, aproximou-se bastante dos padrões da Região Metropolitana de Salvador

Um deles é o aumento da expectativa de vida nos dois eixos, com crescimento um pouco mais expressivo na RMS, o que contraria a tendência de ganhos relativos mais expressivos no interior, verificada em indicadores apresentados anteriormente. Outro é a redução do número de filhos por mulher. Em

2000, na Região Metropolitana de Salvador, o Censo identificou que o número já era inclusive inferior à taxa natural de reposição da população. No interior, houve o avanço de um

patamar muito elevado de fecundidade para padrões mais adequados, mas que ainda assim estão bastante distantes do desejável. Essa redução nos níveis de fecundidade pode ser atribuída a dois fatores: de um lado, o maior acesso das mulheres a políticas de planejamento familiar e a métodos contraceptivos; do outro, maior escolarização.

### TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Dados da PNAD de 1995 e 2003 indicam que cresceu na Região Metropolitana de Salvador a proporção de famílias com renda domiciliar *per capita* de até meio salário-mínimo (passou de 27,2% em 1995 para 30,2% em 2003), a despeito do crescimento verificado na renda *per capita*, conforme a Tabela 4. É um indício, portanto, de que houve concentração de renda no período, como se observou no Índice de Gini. O fato pode ser explicado pelo crescimento do desemprego na capital baiana, fruto do baixo crescimento econômico registrado na década, no país, mas também pode decorrer de fenômenos locais, como a reestruturação produtiva no Pólo Petroquímico de Camaçari, que reduziu empregos. Nos demais

**Tabela 3**  
Evolução dos indicadores sociais intra-eixos de desenvolvimento metropolitano e demais eixos agregados, Bahia, 1991/2000 %

Indicadores da Saúde	Metropolitano	Demais eixos
Mortalidade infantil 1991 (/1000 nascidos vivos)	49,50	74,38
Mortalidade infantil 2000 (/1000 nascidos vivos)	36,32	46,86
Taxa de fecundidade 1991	2,31	4,19
Taxa de fecundidade 2000	1,82	2,89
IDHM longevidade 1991	0,67	0,57
IDHM longevidade 2000	0,74	0,64

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

eixos, a intensificação das atividades econômicas é concentrada em algumas cidades ou regiões, não produzindo resultados expressivos em termos distributivos, mesmo nos locais onde estas atividades se concentraram.

Houve também crescimento da renda per capita nos eixos interioranos, conforme se pode constatar. Mas o fator determinante na redução da pobreza são as políticas de transferência de renda. É o que demonstra a

evolução entre 1991 e 2000 do percentual da renda que provém dessa fonte, com crescimento mais expressivo nos eixos interioranos, conforme aponta a Tabela 4. Aqueles cujos recursos são oriundos em mais de 50% dessas políticas são também os habitantes dos eixos agregados do interior, reforçando a tendência observada no item precedente.

A partir dessas informações pode-se chegar a algumas conclusões. Uma delas é que a renda dos residentes no interior é muito dependente das políticas governamentais de transferência de renda, como aposentadorias, pensões e programas de renda mínima; os acréscimos observados podem ser atribuídos em parte a esse mecanismo e não à maior intensificação da atividade econômica. Outra é que essas mesmas políticas produzem mais impacto no interior, conforme os dados evidenciam. Em parte, esse efeito decorre de programas como a aposentadoria

rural, que, a partir de 1988, assegurou o pagamento de um salário-mínimo a todo aposentado (antes, esse valor correspondia a apenas 50% do mínimo); por outro lado, aos programas de renda mínima que, em 2000, já estavam em execução e privilegiavam os

municípios mais pobres (embora tenham se expandido mais intensamente somente a partir de 2003).

Acréscimos de renda maiores nos eixos interioranos produziram logicamente uma redução maior da pobreza na

região, o que é revelado pela Tabela 4. Os índices, todavia, permanecem muito superiores aos da RMS. A indigência, por sua vez, reduziu-se de forma mais intensa nos eixos interioranos, o que demonstra melhor focalização dos programas de transferência de renda e políticas públicas aplicadas à região. O que parece evidente também, com base nessas informações, é que as políticas públicas são mais eficazes na redução da pobreza do que o crescimento econômico por si só, cujos efeitos não necessariamente contemplam os mais pobres, embora a sustentabilidade das políticas públicas não possa prescindir desse crescimento.

Se por um lado essas políticas são eficazes na redução da pobreza em termos absolutos, o efeito não parece ser o mesmo em relação à redução da indigência e da pobreza entre crianças. Houve apenas um pequeno decréscimo na pobreza e na indigência (com exceção da indigência infantil

**A indigência reduziu-se de forma mais intensa nos eixos interioranos, o que demonstra melhor focalização dos programas de transferência de renda e políticas públicas aplicadas à região**

**Tabela 4**

**Evolução dos indicadores sociais intra-eixos de desenvolvimento metropolitano e demais eixos agregados, Bahia, 1991/2000**

<b>Transferência de Renda</b>	<b>Metropolitano</b>	<b>Demais eixos</b>
Renda per capita 1991 (R\$)	263,77	82,09
Renda per capita 2000 (R\$)	311,46	115,31
Renda prov. de transferências governamentais 1991	11,13	10,44
Renda prov. de transferências governamentais 2000	14,19	18,31
Pessoas com + de 50% da renda prov. de transf. govern. 1991	8,85	8,44
Pessoas com + de 50% da renda prov. de transf. govern. 2000	12,07	17,06
Proporção de pobres 1991	37,91	74,85
Proporção de pobres 2000	33,48	62,19
Proporção de indigentes 1991	16,66	47,72
Proporção de indigentes 2000	15,20	36,24
Proporção de crianças pobres 1991	48,55	82,59
Proporção de crianças pobres 2000	46,18	80,25
Proporção de crianças indigentes 1991	23,38	58,64
Proporção de crianças indigentes 2000	22,76	48,64

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

nos eixos interioranos, que decresceu de forma mais contundente) entre 1991 e 2000, mas, mesmo assim, os que estão nessa faixa etária sofrem mais com o problema que o restante da população e a redução foi menos expressiva que para o conjunto dos habitantes. Uma crítica corriqueira aos programas de transferência de renda existentes no Brasil envolve o fato de não conseguirem alcançar a população infantil que deveria ser privilegiada. A explicação é que os programas de aposentadoria rural, por exemplo, favorecem os que têm idade avançada e que, habitualmente, não residem com crianças. Estudos recentes indicam que os programas mais focalizados, como o Bolsa-Família, são mais eficazes na redução da pobreza, porque têm como público-alvo justamente as famílias que têm filhos pequenos ou que estão em idade escolar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação da democracia no Brasil e a institucionalização de políticas públicas, como as de transferência de renda, saúde e educação ao longo das duas últimas décadas permitiram a redução da pobreza na Bahia, com maior eficácia entre os mais pobres e nas regiões mais necessitadas, como se pode constatar com base nos dados apresentados acima. É um indício de que o Estado brasileiro tem se estruturado de forma adequada e que as ações que promove têm favorecido os mais necessitados.

A importância que reveste essas políticas públicas mostra uma sociedade bastante desigual que, historicamente, excluiu grande parte da população. Esta, então, necessita das políticas de Estado para superar a pobreza e a indigência. Políticas distributivas, entretanto, têm limitações em um cenário de baixo crescimento econômico como o que enfrenta o Brasil atualmente. A situação ideal é que a economia cresça com distribuição equitativa de renda e que o Estado interfira por meio das políticas públicas somente para corrigir distorções e que a parcela de atendidos pelos programas de transferência de renda seja a mínima possível.

No caso baiano, a análise revela também que o modelo econômico aplicado, com a atração de grandes indústrias para promover o desenvolvimento, não alcançou resultados desejáveis, porque a maioria da população permaneceu excluída. Mesmo nos segmentos em que o uso de mão-de-obra ocorre de forma mais intensiva, como o calçadista (que se diluiu em diversos municípios do interior), não houve reflexos mais significativos nas economias locais. É um indício de que, apesar do crescimento do PIB baiano

ser maior em média que o brasileiro, os frutos desse crescimento não alcançam grande parte da população, justamente a mais necessitada.

Os dados indicam que o interior baiano já começa a atender alguns pré-requisitos indispensáveis para o desenvolvimento. O principal deles é a educação, que começa a se aproximar da universalização. Permanecem postos, porém, os desafios da melhoria contínua da qualidade e da redução dos índices de evasão e repetência. A saúde também avança, o que se reflete no aumento da expectativa de vida e na redução de mortalidade infantil, por exemplo. E o grande trunfo dos últimos anos, as políticas de transferência de renda, revela duas faces: por um lado, colabora de forma inegável para a redução da pobreza, mas, por outro, expressa a excessiva dependência do Estado, em que se encontra grande parte da população, normalmente residindo em regiões de dinamismo econômico muito baixo.

Em suma, há eficácia e eficiência nas políticas públicas, principalmente nas de transferência de renda, mas permanece o desafio para a Bahia de se desenvolver, dinamizando as regiões mais atrasadas e incorporando a população mais pobre.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo (Org.). *A Ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0cf/00fr.htm>>. Acesso em: 17 jan. 2007.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, v. 60, n.12, dez. 2006.
- FILGUEIRAS, Luiz. *História do Plano Real*. São Paulo: Boitempo, 2000.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. Níveis e padrão distributivo de renda na Bahia nos anos 1990. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Panorama social da Bahia nos anos 1990*. Salvador: SEI, 2003. p. 65-96 (Série estudos e pesquisas, 59).
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *PIB da Bahia 30 anos em análise*. Salvador: SEI, 2006a. 180 p. (Série estudos e pesquisas, 72).
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Identificação e análise da evolução temporal das manchas de pobreza na Bahia*. Banco Bahia Municípios. Salvador: SEI, 2006b. Produzido pela Diretoria de Estudos (DIREST).
- TAVARES, Maria da Conceição. *Destruição não-criadora*. Rio de Janeiro: Record, 1999.



# Considerações sobre a concentração econômica na Bahia

Marcos Guedes Vaz Sampaio\*

## Resumo

Este artigo tem o intuito de contribuir com o debate sobre a questão das desigualdades regionais no estado da Bahia, que apresenta um quadro de significativa concentração econômica em torno de poucos municípios. Inicialmente apresenta breves considerações sobre os fatores que influenciam no desenvolvimento de uma região; em seguida, trata da evolução recente da economia baiana e, por fim, analisa o cenário atual, excessivamente centralizado, propondo, algumas reflexões.

**Palavras-chave:** Bahia; Desigualdades regionais; Concentração econômica; Municípios; Políticas públicas

## Abstract

*This article aims to contribute to the debate on the issue of regional inequalities in the state of Bahia, which has a significant economic concentration around a few cities. First, it brings some brief considerations about the factors that influence the development of a region; next, it approaches the recent evolution of Bahia's economy, and finally, it analyzes the current scenario, excessively centralized, proposing some reflections.*

**Key words:** Bahia; Regional inequalities; Economical concentration; Cities; Public policies.

## INTRODUÇÃO

A concentração econômica em torno de uma determinada região deve ser analisada sob a ótica das razões que levaram este lugar a se tornar um centro atrativo de investimentos expressivos. Alguns fatores contribuem para a configuração deste cenário, a exemplo da abundância de matérias-primas, localização privilegiada no acesso a mercados dinâmicos, políticas de incentivos governamentais, infra-estrutura adequada, características geográficas e ambientais favoráveis, entre outros.

A combinação de alguns desses fatores, ou de todos eles, serviu, ao longo da história da humanidade, de força impulsionadora do desenvolvimento em diferentes regiões. Quando se trata da influência das características geográficas e ambientais, estas, por si só, não se traduzem em progresso econômico para um determinado território, embora se constituam em uma vantagem significativa. Um exemplo disso pode ser verificado na análise feita por Hobsbawm

(1986, p. 35) dos motivos que levaram a Inglaterra a ser a nação pioneira na Revolução Industrial:

Se as amplas reservas de carvão da Grã-Bretanha explicam seu pioneirismo, podemos então conjecturar por que razão suas relativamente modestas reservas naturais da maioria das demais matérias-primas industriais (minério de ferro, por exemplo) não foram um óbice a impedir a eclosão da Revolução Industrial, ou ainda por que as imensas jazidas de carvão da Silésia não provocaram outra revolução semelhante. [...] Fatores climáticos, geografia e distribuição de recursos naturais não atuam por si só, mas apenas dentro de um dado quadro econômico, social e institucional.

A Inglaterra não poderia ser pioneira na Revolução Industrial sem possuir em seu território algumas matérias-primas necessárias ao desenvolvimento da atividade fabril, porém estes fatores, isoladamente, não eram suficientes para a transformação econômica engendrada. Portanto a combinação dos aspectos econômicos, sociais e políticos cria um cenário favo-

\* Economista (UFBA), doutor em História Econômica (USP) e pesquisador da SEL. E-mail: marcosampaio@sel.ba.gov.br.

rável à expansão da economia em um determinado país ou território. Igualmente, a localização privilegiada no acesso a mercados mais dinâmicos, tradicionalmente, traduz-se em uma expressiva vantagem.

No Brasil, em especial na Bahia, a distribuição espacial da população e a concentração econômica, ocorreu, preferencialmente, ao longo do litoral ou às margens dos rios navegáveis. Este quadro se deu em razão da maior facilidade de acesso a essas regiões pela navegação marítima ou fluvial, uma vez que as vias terrestres eram extremamente precárias (PRADO JR., 1986). A maior eficiência nas comunicações estimulava as relações comerciais resultando em maior progresso para esses locais. Durante muito tempo, apenas localidades interioranas próximas às zonas litorâneas e que serviam de entreposto comercial para o fluxo de mercadorias entre a costa brasileira e seu interior experimentaram certo grau de desenvolvimento.

Este cenário também era explicado pelo advento da tecnologia da máquina a vapor que primeiro chegou à navegação, tomando este transporte mais rápido e eficiente e contribuindo para promover maior dinamismo econômico às regiões litorâneas ou banhadas por trechos navegáveis dos rios. O quadro somente começou a se modificar após a introdução das ferrovias no país, a partir da segunda metade do século XIX. O progresso tecnológico nos meios de transporte terrestres ampliou as expectativas de mudanças no panorama econômico nacional, excessivamente concentrado nas zonas costeiras e com imensos vazios populacionais por todo o território brasileiro (SAMPALHO, 2006).

A despeito das transformações ocorridas com o surgimento e desenvolvimento desses novos meios de transporte, elas apenas mitigaram os problemas inerentes à concentração econômica e espacial. As limitações do transporte fluvial e marítimo, circunscrito a determinados espaços e as dificuldades de expansão do sistema ferroviário devido à falta de capitais e insuficiências do mercado interno, constituíam-se em obstáculos para o desenvolvimento econômico e social das regiões beneficiadas por seus

serviços. Desse modo, a localização privilegiada no acesso a mercados competitivos, historicamente necessitou de investimentos em infra-estrutura, principalmente viária, para trazer benefícios de fato a um país ou território.

**No Brasil, em especial na Bahia, a distribuição espacial da população e a concentração econômica, ocorreu, preferencialmente, ao longo do litoral ou às margens dos rios navegáveis**

A participação do Estado, como agente promotor de políticas públicas que incentivem a migração de pessoas e a inversão de capitais em uma determinada região, é condição imprescindível para seu desenvolvimento. O caso da ocupação do oeste norte-americano durante o século XIX é exemplar no reforço dessa análise.

A intensa migração que ocorreu para a região ocidental estadunidense encontra explicação nas facilidades oferecidas pelo governo para povoar e desenvolver o território brávio, na ampla oferta de terras a preços baixos, na descoberta do ouro e no arrefecimento das oportunidades nas regiões mais desenvolvidas e com um adensamento populacional maior (LANDES, 1998; AQUINO; LEMOS; LOPES, 2004). A imigração para os Estados Unidos, que em princípios do período oitocentista era de, aproximadamente, 14.300 pessoas por ano, atingiu cerca de 524.700 pessoas por ano na década de 1880 (LANDES, 1998, p. 361). A maior parte desses imigrantes era oriunda da Europa e partiu de seus países de origem em busca de terras baratas e possibilidades que o novo país oferecia.

Retornando ao caso da Bahia, as vias de comunicação eram precárias, não havia uma infra-estrutura adequada ao desenvolvimento econômico, tampouco políticas governamentais consistentes. Tratava-se de uma economia de modelo primário-exportador que vivenciou, ao longo de sua história, oscilações entre momentos de prosperidade e períodos prolongados de estagnação e decadência. Um incipiente setor industrial, surgido na segunda metade do século XIX, pouco contribuiu para transformar este cenário, uma vez que era formado, principalmente, por algumas fábricas têxteis voltadas para o mercado interno, além de pequenas unidades fabris ligadas à metalurgia, à fabricação de chapéus, sabão, vinagre e charutos (TAVARES, 2001, p. 285-286).

Na primeira metade do século XX, houve uma diminuição de 2,8%, em 1920, para 1,3%, em 1940 na participação do frágil setor industrial baiano no total da produção nacional (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 88). Os jornais da época começaram a chamar este fenômeno de "enigma baiano", pois isto ocorria em um momento de prosperidade econômica e expressivo crescimento industrial no sul do país (AGUIAR, 1958).

Na verdade, não havia enigma algum, apenas um declínio natural de uma atividade econômica que, até aquele momento, jamais havia sido significativa no cenário baiano. Portanto a economia baiana que sempre foi primário-exportadora, assim permaneceu até meados do século XX, quando foram realizadas as primeiras iniciativas, de fato, para transformar a matriz desse modelo.

## EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BAIANA

A economia baiana encontrava-se, em meados do século passado, dependente do desempenho da atividade cacaueteira, principal geradora de divisas do estado. Somava-se a isso a pouca diversificação da pauta de exportações, baseada em mercadorias de baixo valor agregado. Um cenário que se apresentava dessa forma dificultava o crescimento e o desenvolvimento econômico da região.

Estradas escassas e de má qualidade impediam a integração dos mercados entre as diversas regiões do estado. O fraco mercado interno, com pequena capacidade de poupança, conforme lembrou, à época, Clemente Mariani (AGUIAR, 1958, p. 9), igualmente, convertia-se em obstáculo à transformação da estrutura produtiva da Bahia.

Diante de um quadro com essas características, fazia-se imperioso desenvolver um planejamento de longo prazo, que visasse a reverter essa situação. Os primeiros esforços foram realizados pelo governo de Antônio Balbino, que convidou Rômulo Almeida para acumular as funções de secretário da Fazenda e Planejamento. É época em que foi criada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, com o objetivo de estudar a economia baiana e planejar as

estratégias de desenvolvimento do estado. O sucessor de Antônio Balbino, Juracy Magalhães, editou o primeiro plano estadual de desenvolvimento (PLANDEB), que não foi aprovado pela Assembléia Legislativa (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 89).

A despeito dessas iniciativas, o fato marcante desse período foi a descoberta de óleo e gás nos campos do Recôncavo. A partir desse episódio, o Conselho Nacional de Petróleo elaborou um projeto de construção de uma refinaria em Madre de Deus. Em 1954, este projeto foi transferido para a Petrobras e, em 1956, finalmente, entrava em operação a Refinaria Landulfo Alves, em Mataripe. Menezes (2001, p. 112) retratou a importância desse momento para a economia baiana:

Naquele momento, começa a surgir a primeira semente de um movimento que iria transformar substancialmente a economia baiana. Dependente da exportação de produtos primários, particularmente o cacau, a Bahia vinha, desde fins do século XIX, perdendo espaço no cenário econômico nacional, em função do reduzido dinamismo de sua estrutura produtiva.

No final da década de 50, a economia baiana retomava seu processo de industrialização apoiada em um movimento exógeno de capitais oriundos da Petrobras, para a extração e o refino do petróleo. As mudanças estruturais no cenário baiano começavam a ser percebidas já no início da década seguinte e foi, sem dúvida, o elemento desencadeador do processo de transformação da composição setorial da economia baiana, cujos resultados somente foram aparecer durante a década de 1970.

A economia cacaueteira, localizada na região de Ilhéus e seu entorno, apesar da sua importância para a Bahia, restringia a dinâmica produtiva do estado. As fragilidades do modelo primário-exportador pouco diversificado já haviam sido reveladas ao longo de sua trajetória econômica. Uma transformação no paradigma de desenvolvimento regional revestia-se de uma importância fundamental para reverter o contexto de estagnação no qual a economia baiana se encontrava inserida.

A involução do setor industrial baiano, verificada nas primeiras décadas do século XX, apenas confirmava a tendência de uma economia que perdia participação no quadro nacional. A permanência do modelo primário-exportador obstaculizava o crescimento do estado. As inversões na atividade petrolífera, desde a RLAM, então, traduziram-se em mudanças tanto nas perspectivas da estruturação produtiva da Bahia quanto em sua espacialização.

Consoante Porto (2002, p. 262), a criação da Refinaria Landulfo Alves marcou um novo momento na evolução da economia baiana, refletindo-se em sua configuração setorial e na distribuição espacial da produção. A Região Metropolitana de Salvador (RMS) passou a receber inúmeros investimentos que, ao longo dos anos, modificaram suas características, constituindo um pólo industrial de bens intermediários nos setores químico, petroquímico e metal-mecânico.

O Estado atuou como o principal agente desse processo desde o princípio, quando, ainda na década de 60, delegou à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e ao Banco do Nordeste do Brasil (BNB) a tarefa de administrar um conjunto de incentivos fiscais que visavam à promoção da desconcentração industrial no país, por meio de uma política centrada no estímulo à reestruturação produtiva das economias nordestinas. A criação do Centro Industrial de Aratu (CIA), em 1967, foi o primeiro resultado dessa política, que contou com o auxílio do governo estadual, sob a forma de investimentos em infra-estrutura para conseguir atrair indústrias para a RMS. As ações foram concentradas na melhoria das redes rodoviária e ferroviária, fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água (MASCARENHAS, 2001, p. 63).

Em dezembro de 1969, o CIA já contava com 100 projetos aprovados pela SUDENE, que geraram aproximadamente 30 mil empregos diretos (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 90). Sua concepção estava

baseada na estratégia de adoção da política de incentivos fiscais. Embora seja uma política que apresentou resultados positivos para a economia baiana, não foi capaz, durante quatro décadas, de criar uma dinâmica endógena de investimentos.

Regiões que, tradicionalmente, apresentam apenas os incentivos fiscais como vantagem para atrair capitais, incorrem no risco de conseguir a instalação de companhias interessadas somente em aproveitar o período de isenção ou redução expressiva da carga tributária, para, tão logo este prazo se esgote, transferir suas

instalações para mercados mais dinâmicos.

Esses riscos são minimizados quando a região apresenta características que servem de base para a consolidação dessa nova estruturação produtiva. A presença de um mercado interno dinâmico e competitivo, um volume considerável de capitais domésticos e capacitação empresarial para conduzir o processo de industrialização, ou dele participar, podem ser aventadas como características importantes para revestir de maior chance de êxito uma política com esses moldes. Infelizmente, a Bahia não poderia ser enquadrada como uma região com tais especificidades. Decorre daí a ausência de identificação de um processo dinâmico endógeno de inversões desde o princípio do processo de industrialização nos anos 50.

Contudo, mesmo com os problemas que, no decorrer dos anos, terminaram por arrefecer os impactos positivos que o CIA, em seus primórdios, trouxe para o panorama da economia baiana, estes não podem ser desprezados. A expansão do operariado industrial e da classe média, o processo de modernização e ampliação da infra-estrutura, e a perda gradual da hegemonia do setor agropecuário na composição setorial da economia baiana são exemplos dos aspectos positivos advindos dessa política. A Tabela 1 mostra a evolução dessa perda de participação do setor primário na composição setorial da economia baiana:

**A presença de um mercado interno dinâmico e competitivo, um volume considerável de capitais domésticos e capacitação empresarial para conduzir o processo de industrialização, ou dele participar, podem ser aventadas como características importantes para revestir de maior chance de êxito uma política com esses moldes**

**Tabela 1**  
**Composição setorial da economia baiana, 1960-2005**

Ano	Setor			%
	Primário	Secundário	Terciário	
1960	40,0	12,0	48,0	
1970	21,2	13,4	65,4	
1980	16,4	31,6	52,0	
1990	15,2	31,9	52,9	
2000	10,7	41,1	48,2	
2005	10,3	50,2	39,5	

Fonte: SEI

Os dados expostos nesta tabela evidenciam que, durante a década de 60, o setor agropecuário sofreu uma perda expressiva, que se reverteu em favor do setor de comércio e serviços. No decurso da década de 70, o setor industrial foi ampliando sua participação, ultrapassando, por fim, o setor primário. Em 1980, já registrava, praticamente o dobro da produção do setor agropecuário na composição do PIB estadual. Em 2005, o setor secundário, enfim, assumiu a hegemonia na composição do PIB baiano.

Este desempenho significativo do setor industrial baiano ao longo da década de 70 encontra explicação na consolidação do processo de industrialização do estado, iniciado ainda em meados da década de 50. O evoluir desse processo se revestiu de maior vulto em virtude da Bahia ser o maior produtor de petróleo do país, no início dos anos 70 (GUERRA; TEIXEIRA, 2000, p. 90). Somava-se a isso uma carência, no país, de insumos básicos utilizados pela indústria de transformação, o que gerava um mercado potencial amplo a ser explorado. Além disso, havia o interesse do governo brasileiro de dar continuidade à política de desconcentração industrial com o objetivo de tentar reduzir as desigualdades regionais.

Nesse contexto favorável, foi implantado o Complexo Petroquímico de Camaçari (COPEC). Os resultados do setor industrial deram um salto e impulsionaram o crescimento real do PIB baiano que atingiu números impressionantes. A taxa média de crescimento do PIB do setor secundário no estado foi de 16,1% na segunda metade da década de 70, enquanto a taxa média de crescimento do PIB total foi de 8,8%. Quando se analisa a taxa acumulada de crescimento do PIB do setor secundário nesse mesmo período, o valor chega a 111,2%; já a taxa acumulada de crescimento do PIB total da Bahia ficou em 52,6%.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Os dados para a década de 70 começam no ano de 1975. Todos esses dados estão disponíveis no site da SEI: <<http://www.sei.ba.gov.br>>.

A indústria química e petroquímica firmou sua posição de hegemonia dentro do setor industrial baiano. O estado experimentou um incremento de receitas após a implantação do COPEC. Somente para exemplificar, a arrecadação de ICM na Bahia cresceu, aproximadamente, 369% entre 1970 e 1975 (CENTO DE PESQUISAS E ESTUDOS, 1979, p. 6). É importante salientar, também, os impactos positivos gerados no mercado de trabalho, que, sem embargo, se trata de um segmento da indústria intensivo em capital. A modernização e ampliação do comércio, serviços e construção civil, em decorrência do desenvolvimento desse segmento, resultaram na expansão da oferta de empregos indiretos, melhorando assim, as condições do mercado interno na RMS.

Durante a década de 80, o país atravessou um momento recessivo que teve impacto direto sobre os ramos industriais de bens intermediários. No entanto, o setor metalúrgico baiano registrou crescimento nesse período, motivado pela entrada em operação da metalurgia do cobre. Isto foi importante porque influenciou na dinâmica da economia baiana, que já sentia os efeitos da retração do mercado nacional nos segmentos químico e petroquímico. Este, para não sofrer perdas maiores, buscou o mercado externo.

O cenário recessivo continuou, atravessando os primeiros anos da década de 90, resultando no arrefecimento do crescimento econômico do estado. A situação somente melhorou com o Plano Real, que proporcionou uma estabilidade monetária e, conseqüentemente, um ambiente menos turbulento para a economia brasileira como um todo.

A década de 90 marcou, na economia baiana, a consolidação e ampliação dos segmentos da indústria já existentes: a petroquímica e a metalurgia. Igualmente, proporcionou uma expansão da agricul-

tura, dinamizando o segmento de grãos e a fruticultura, com a adoção de uma política de incentivo às exportações. O estado da Bahia, porém, necessitava de uma nova política de atração de investimentos que visasse à expansão e diversificação de sua estrutura produtiva. O momento anterior de crescimento espasmódico já dava sinais de saturação. Assim, um novo movimento exógeno era necessário, uma vez que, dadas as características estruturais do estado, um movimento de caráter endógeno era inviável.

Este movimento aconteceu, novamente, a partir do ano 2000, com a adoção de uma política de incentivos fiscais. Desse modo, a Bahia atraiu indústrias do segmento calçadista e a Veracel Celulose para o interior do estado, trouxe a indústria de fertilizantes Monsanto e o Complexo Ford para a RMS, além de outras com menor volume de investimentos (PESSOTI, 2006). Embora nesse novo modelo de desenvolvimento do estado outras regiões tenham sido contempladas com atração de capitais, mais uma vez a concentração ficou em torno da RMS, que deteve o maior volume de recursos, recrudescendo um processo centralizador que sempre existiu nas plagas baianas.

### CONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NA BAHIA (2000-2004)

O estado da Bahia apresenta, no período entre 2000 e 2004,<sup>2</sup> um quadro de concentração econômica

expressivo, que pode ser analisado pelo menos por dois ângulos: 1) uma comparação entre a RMS e as demais regiões econômicas baianas; e 2) uma comparação entre os cinco municípios de maior PIB municipal e as demais 412 cidades.

Quando se trata de analisar pela comparação entre o PIB da RMS e o das demais regiões econômicas do estado, os resultados corroboram a afirmação, feita ao longo deste trabalho, de concentração econômica significativa em torno de Salvador e sua hinterlândia como mostra a Tabela 2.

Durante os últimos cinco anos a RMS concentra sozinha pelo menos 50%, aproximadamente, de toda a riqueza produzida no estado da Bahia. A segunda região em desempenho, o Litoral Sul, que abriga municípios de relevância regional, como Ilhéus e Itabuna, participa, em seu melhor ano, com aproximadamente 7,5% do total do PIB do estado.

Levando-se em consideração que a RMS é composta por apenas 10 municípios, o que equivale a quase 2,4% do total de municípios do estado, percebe-se que a concentração econômica é impressionante. Significa afirmar que 97,6% dos municípios da Bahia dividem a outra metade do PIB.

Este cenário de desigualdades regionais torna-se ainda mais expressivo quando se analisa os municípios isoladamente, independente da região econômica. Procedendo dessa forma, observa-se que apenas cinco municípios detêm, aproximadamente, 50% de todo o PIB da Bahia. Isto está demonstrado na Tabela 3.

Regiões	2000	2001	2002	2003	2004	%
RMS	52,59	52,37	50,65	52,01	53,17	
Litoral Norte	4,00	4,95	4,79	5,26	5,02	
Recôncavo Sul	2,65	2,52	2,58	2,52	2,46	
Litoral Sul	6,71	6,81	7,48	7,05	6,66	
Extremo Sul	4,60	4,90	5,01	4,78	4,68	
Nordeste	4,38	4,06	4,74	4,37	4,47	
Paraguaçu	5,85	5,76	5,58	5,42	5,22	
Sudoeste	4,84	4,84	4,62	4,28	4,24	
Baixo Médio. S. Francisco	2,59	2,21	2,52	2,28	2,29	
Piemonte da Diamantina	1,83	1,86	1,85	1,87	1,85	
Irecê	1,27	1,10	1,16	1,04	1,01	
Chapada Diamantina	1,57	1,59	1,63	1,49	1,45	
Serra Geral	2,01	1,94	1,95	1,85	1,86	
Médio S. Francisco	1,07	1,01	1,10	1,06	1,00	
Oeste	4,04	4,09	4,33	4,71	4,62	
<b>Bahia</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	

Fonte: SEI. Elaboração própria

<sup>2</sup> Esse período foi escolhido para análise com base nos últimos cinco anos para os quais existem informações disponíveis.

**Tabela 3****Os cinco maiores municípios na participação do PIB da Bahia, 2000-2004**

Municípios	2000	2001	2002	2003	2004	%
Salvador	20,08	19,38	17,68	16,36	16,36	
Camaçari	13,36	13,64	13,47	16,72	18,29	
S. Francisco do Conde	10,09	11,79	12,32	11,06	10,66	
Feira de Santana	3,44	3,39	3,16	3,09	3,00	
Simões Filho	4,34	2,42	2,38	2,51	2,50	
<b>Total</b>	<b>51,31</b>	<b>50,62</b>	<b>49,01</b>	<b>49,74</b>	<b>50,81</b>	

Fonte: SEI. Elaboração própria

Os cinco municípios de maior PIB no estado (Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Feira de Santana e Simões Filho) representam, em média, aproximadamente, 50% do PIB baiano. Os demais 412 municípios representam os 50% restantes. Isto significa que, em média, cada uma das cinco maiores cidades contribui com 10% do PIB estadual, enquanto cada uma das demais contribui, em média, com apenas 0,12% do total.

Embora a concentração econômica regional seja uma característica da economia baiana ao longo de sua história, suas causas se transmudaram no decorrer do tempo. A distorção identificada no cenário atual, conforme já analisada ao longo do texto, derivou da centralização das políticas públicas de atração de investimentos na Região Metropolitana de Salvador desde os idos da década de 50, quando foi achado petróleo. Desde então, a maioria dos projetos, inclusive em volume de capitais, concentraram-se nessa região.

O governo da Bahia, no decurso dos últimos anos, tentou mitigar as desigualdades regionais no estado, buscando atrair investimentos para municípios pertencentes a outras regiões, porém os capitais foram atraídos e alocados de maneira difusa em diversos municípios. Essa espacialização produtiva, excessivamente desconcentrada, em um ambiente de infra-estrutura precária, recursos públicos limitados e fraco mercado interno, não produziu ganhos de escala significativos, restringiu a geração de externalidades e, conseqüentemente, dificultou a integração regional. Desse modo, contribuiu muito pouco para reduzir as desigualdades regionais.

Rodwin (1967, p. 84) acreditava que o caminho a ser trilhado na busca por uma desconcentração econômica dentro de um determinado território passava pela identificação de cidades com potencial de se tornarem centros regionais. Como os recursos são limitados, caberia ao gestor público, auxiliado

por uma equipe de técnicos qualificados, identificar estas cidades.

Tratava-se de um modelo de "desconcentração concentrada"<sup>3</sup> ou seja, os investimentos seriam direcionados para alguns poucos municípios, porém, de maneira centralizada. Desse modo, diversas indústrias de um mesmo segmento ou não, alocadas em um mesmo território, poderiam proporcionar maiores economias de escala e de aglomeração, criando, assim, uma dinâmica mais favorável ao município e sua região. Entretanto, para que uma política dessa natureza fosse bem sucedida, o gestor público teria de saber lidar com os interesses das diversas prefeituras. Rodwin (1967, p. 84) alertava o gestor público para resistir às pressões dos líderes políticos das cidades. Para isso, sugeria uma solução para amenizar o descontentamento desses líderes pelo fato de suas cidades terem sido preteridas:

Os efeitos do desenvolvimento regional em outro lugar talvez possam ser explorados - ou, pelo menos salientados. Certos programas e formas de assistência técnica, demandando um compromisso mínimo de recursos também podem ser empregados para mitigar descontentamentos (RODWIN, 1967, p. 89).

Foi salutar o esforço do governo da Bahia, nos últimos anos, para tentar reduzir o cenário de expressiva concentração econômica em torno da RMS e de poucos municípios. Esbarrou, entretanto, na política de desconcentração econômica efetuada de maneira difusa, que, conforme analisado no texto, não produziu economias de escala e de aglomeração significativas. Isto resultou em uma contribuição pouco expressiva no auxílio à transformação do quadro atual.

O governo que se inicia deve buscar um novo modelo de desenvolvimento para o estado, identificando os diversos territórios da Bahia, suas identidades, particularidades e seu potencial. A promoção de po-

<sup>3</sup> Expressão utilizada por Silva (2002, p. 17) referindo-se aos argumentos de Rodwin (1967) na sua obra.

líticas públicas que busquem a redução das desigualdades regionais passa por esta etapa inicial, para em seguida, por meio de uma política de desconcentração concentrada, direcionar os rumos do crescimento econômico em outras regiões do estado. O sentido precípua desse novo modelo é tentar não repetir o padrão exógeno e espasmódico que sempre permeou a vida econômica da Bahia.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concentração econômica em torno de uma região ou ainda os fatores que tornam um determinado espaço territorial atrativo para um fluxo expressivo

de capitais e pessoas possuem relação direta com padrões de espacialidade associados a aspectos de natureza institucional, econômica e social. Recursos naturais, características geográficas e ambientais se constituem em elementos importantes, mas dependentes de outros elementos para se tornarem vetores efetivos para impulsionar o desenvolvimento de uma região.

Localização próxima a mercados dinâmicos ou nas proximidades de uma área dotada de infra-estrutura viária adequada, sem dúvida, cria um cenário vantajoso. O papel do Estado, enquanto agente promotor de políticas públicas, é fundamental neste processo. Todos esses elementos associados a uma conjuntura econômica, social e política favorável, se traduzem em um complexo dinâmico capaz de transformar a estrutura produtiva de um determinado lugar.

O Brasil e, particularmente, a Bahia mantiveram padrões de espacialização produtiva semelhantes ao longo de quase toda a sua história. No caso específico da Bahia, a concentração na zona litorânea, com pequenos adensamentos populacionais no interior, constituiu-se em seu modelo padrão de espacialização. Apenas localidades que serviam de entreposto comercial entre o litoral e as vilas do interior conseguiram apresentar certo desenvolvimento.

Este quadro permaneceu por muito tempo, principalmente, em razão do modelo primário-exportador, que primeiro foi baseado na economia açucareira,

passando por momentos em que o fumo e o algodão experimentaram certo destaque; depois, terminou com o desenvolvimento da economia cacauífera. Somente após a estagnação da economia baiana - excessivamente dependente do desempenho do cacau

- e o período de involução industrial que estava experimentando na primeira metade do século XX buscou-se um novo modelo de desenvolvimento para o estado, assentado em uma base industrial, tendo o governo como agente principal na condução desse processo.

O novo modelo foi bem sucedido quando se analisa a

composição setorial da economia baiana, que transferiu sua hegemonia do setor agropecuário para o de comércio e serviços, tendo o setor industrial como segunda força até 2005, quando este se tornou o principal setor do PIB estadual. O novo cenário estadual, contudo, promoveu uma concentração econômica em torno da RMS, que centralizou os investimentos industriais.

A expressiva concentração econômica gerada por décadas de inversões vultosas nessa região criou um panorama de distorções regionais que levaram o governo da Bahia a tentar modificá-lo. A política de incentivos fiscais buscou atrair indústrias de vários segmentos para diversos municípios, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento do estado e promover a descentralização dos espaços produtivos.

A alocação de capitais, realizada de maneira difusa, impediu a geração de ganhos substanciais de escala, o que impediu maior integralização territorial e a conseqüente redução das desigualdades regionais. Os resultados, embora positivos, foram incipientes e a concentração manteve-se em patamares estáveis no decurso dos últimos anos. O novo governo da Bahia precisa repensar este modelo com vistas a propor novas políticas que tenham como objetivo precípua a redução das desigualdades regionais, por meio de um sistema que proporcione um crescimento descentralizado e endógeno.

**A alocação de capitais, realizada de maneira difusa, impediu a geração de ganhos substanciais de escala, o que impediu maior integralização territorial e a conseqüente redução das desigualdades regionais. Os resultados, embora positivos, foram incipientes e a concentração manteve-se em patamares estáveis no decurso dos últimos anos**

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Pinto de. Notas sobre o enigma baiano. Salvador: CPE, 1958.
- AQUINO, Rubim Santos Leão de; LEMOS, Nivaldo Jesus Freitas de; LOPES, Oscar Guilherme Campos. História das sociedades americanas. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- CENTRO DE ESTATÍSTICAS E INFORMAÇÕES (BA). Perfil do estado da Bahia: estatísticas selecionadas. Salvador: CEI, 1991.
- \_\_\_\_\_. PIB da Bahia: metodologia e séries retrospectivas. Salvador: CEI, 1992.
- FUNDAÇÃO DE PESQUISAS (BA). 105 anos de economia baiana estatísticas básicas -1872-1976: aspectos econômicos -1945-1976, v. 2, t. 2. Salvador: CPE, 1979.
- GUERRA, Oswaldo; TEIXEIRA, Francisco. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. Bahia Análise & Dados, Salvador, v. 10, n. 1, jun. 2000. p. 87-98.
- HOBBSBAWN, Eric. Da revolução industrial inglesa ao imperialismo. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- LANDES, David. A riqueza e a pobreza das nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- MASCARENHAS, Albérico Machado. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA (BA). Reflexões de economistas baianos. Salvador: CORECON, 2001. p. 62-77.
- MENEZES, Vladson. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA (BA). Reflexões de economistas baianos. Salvador: CORECON, 2001. p. 111-141.
- PRADO JR., Caio. História econômica do Brasil. 34. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- PESSOTI, Gustavo Casseb. Uma leitura da economia baiana pela ótica do PIB - 1975/2005. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 8, n. 14, p. 78-89, jul. 2006.
- PORTO, Edgard. Descentralização espacial e concentração econômica na Bahia. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Dez anos de economia baiana. Salvador: SEI, 2002. p. 261-280. (Série estudos e pesquisas, 57).
- RODWIN, Lloyd. Planejamento urbano em países em desenvolvimento. Rio de Janeiro: USAID, 1967.
- SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz. Uma contribuição à história dos transportes no Brasil: a companhia bahiana de navegação a vapor (1839-1894). 2006. 370 f. Tese (Doutorado em História Econômica)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e. O problema regional baiano: novas e velhas questões. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 4, n. 7, p. 14-21, dez. 2002.
- \_\_\_\_\_. Desequilíbrios regionais no estado da Bahia: avaliação e questões estratégicas. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Desigualdades regionais. Salvador: SEI, 2004. p. 203-218. (Série estudos e pesquisas, 67).
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. Desequilíbrios regionais e municipais no estado da Bahia: uma análise dos padrões recentes. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Desenvolvimento regional: análises do Nordeste e da Bahia. Salvador: SEI, 2006. p. 95-111. (Série estudos e pesquisas, 73).
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Disponível em: <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 mai. 2007.
- TAVARES, Luís Henrique Dias. História da Bahia. 10. ed. São Paulo: UNESP; Salvador: EDUFBA 2001.



# Impacto do PIB na geração de empregos da indústria de embalagens plásticas do Brasil e da Bahia

Vera Spínola\*

## Resumo

O corrente artigo procura medir o impacto da variação do PIB na geração de empregos da indústria de embalagens plásticas do Brasil e da Bahia por meio de um modelo de regressão linear, fundamentado em conceitos das teorias keynesiana e neoclássica. Partindo-se de uma série de dez anos, encontraram-se resultados significativos quanto à elasticidade da geração de empregos na indústria nacional de embalagens plásticas em relação ao comportamento do PIB do Brasil; resultados também significativos do impacto do PIB nacional na geração de empregos do segmento em nível estadual; e indicadores não significativos da relação do PIB da Bahia com a criação de postos de trabalho na indústria de embalagens plásticas estadual, donde se infere que esta seja fortemente influenciada por fatores exógenos ao modelo analítico, a exemplo da política estadual de incentivos fiscais.

**Palavras-chave:** Embalagens plásticas; Cadeia petroquímica; Modelo de regressão; Geração de empregos; Bahia.

## Abstract

*The current paper is intended to evaluate the effect of the GDP's variation on the generation of new employment within the plastic packaging industry in Brazil and Bahia using a linear regression model, which was based on concepts from Keynesian and Neoclassical theories. Starting from a ten-year series (1995-2004), significant results were found regarding the elasticity of employment generation in the domestic plastic packaging industry related to the Brazil's GDP behavior; the results concerning the impact of Brazil's GDP on employment generation within this very industry at state level were also significant; however, non-significant results were found regarding the effect of the state's GDP on employment generation for the plastic packaging industry at state level. Therefore, it is inferred that in Bahia this kind of industry is strongly influenced by factors exogenous to the analytical model, such as the state policy of tax incentives.*

**Key words:** Plastic packaging; Petrochemical supply chain; Regression model; Employment generation; Bahia state/Brazil.

## INTRODUÇÃO

De acordo com as etapas básicas de seus processos produtivos, a cadeia petroquímica/plásticos é dividida em três gerações. As empresas da 1ª geração, comumente chamadas de centrais de matéria-prima, produzem os insumos básicos, gases monômeros (eteno, propileno) a partir da nafta ou gás natural proveniente das refinarias de petróleo. Com os insumos fornecidos pela 1ª geração, as empresas da 2ª geração petroquímica fabricam uma gama de bens de consumo intermediário, incluindo resinas termoplásticas.

Na 3ª geração petroquímica, encontram-se os transformadores de resinas. Nela se incluem os fabricantes de todo tipo de embalagens, peças automotivas, eletrônicos, utilidades domésticas, materiais para construção civil, produtos hospitalares, brinquedos, dentre muitos outros. O presente artigo trata especificamente do impacto do comportamento do PIB na variação do nível de emprego formal na indústria de embalagens plásticas, incluída na 3ª geração da cadeia petroquímica.

As indústrias de 1ª e 2ª geração são intensivas em capital e, conseqüentemente, constituídas por grandes empresas, com forte tendência à verticalização e concentração. As refinarias são controladas pela

\* Doutoranda em Administração e mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); economista da Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia); professora da Unifacs, Salvador, Bahia. vspinoia@uol.com.br

Petrobras; a 1ª geração de petroquímicos básicos, constituída pelas centrais de matérias-primas, é controlada por apenas quatro produtores; a 2ª, em que se inserem as resinas termoplásticas, por 13 produtores. Por sua vez, a indústria de 3ª geração, com 8,2 mil estabelecimentos e 237 mil empregos formais estimados no Brasil, em 2004, (BRASIL, 2005), é heterogênea, mais intensiva em trabalho e predominantemente composta por unidades de pequeno e médio portes.

O objetivo central do presente artigo é medir o impacto da variação do Produto Interno Bruto (PIB) na geração de empregos do segmento de embalagens plásticas, integrante da terceira geração petroquímica, no Brasil e particularmente na Bahia, além do impacto da variação do PIB estadual na geração de empregos do segmento produtor de embalagens no estado. Para se atingir os objetivos utilizou-se um modelo clássico de regressão linear.

O corrente estudo está organizado em quatro seções. Na primeira, descrevem-se as características da cadeia petroquímica, com seus principais elos, produtos, número de empresas, empregos. Na segunda, discutem-se os pressupostos da relação do PIB com o consumo e, conseqüentemente, com a demanda de embalagens e geração de empregos nesta indústria. Na terceira, intitulada Referencial Teórico-Analítico, faz-se uma breve revisão dos conceitos de teoria econômica - keynesiana, neoclássica - que fundamentam a relação do PIB com o consumo e com o emprego; especifica-se o modelo econométrico, baseado no modelo clássico de regressão linear (MCRL), em que se definem quatro equações para explicar o impacto da variação do PIB do Brasil na geração do emprego da indústria nacional de embalagens plásticas, bem como do PIB do Brasil e da Bahia na geração de empregos do segmento produtor de embalagens nesse estado.

Os resultados obtidos com a aplicação do modelo, com base em uma série de dez anos da variação do PIB do Brasil e da Bahia, bem como na variação do número de empregos na indústria nacional e estadual, são expostos na quarta seção. Encontraram-se

resultados significativos do impacto da variação do PIB na geração de empregos da indústria nacional de embalagens plásticas; indicadores significativos, porém não tanto como no primeiro caso, do impacto do PIB do Brasil na geração de empregos da indústria baiana de embalagens e, por fim, resultados nada significativos do impacto da variação do PIB estadual no comportamento dos empregos do segmento produtor de embalagens plásticas do estado. Para finalizar tecem-se as considerações finais.

**Por sua vez, a indústria de 3ª geração, com 8,2 mil estabelecimentos e 237 mil empregos formais estimados no Brasil, em 2004, é heterogênea, mais intensiva em trabalho e predominantemente composta por unidades de pequeno e médio portes**

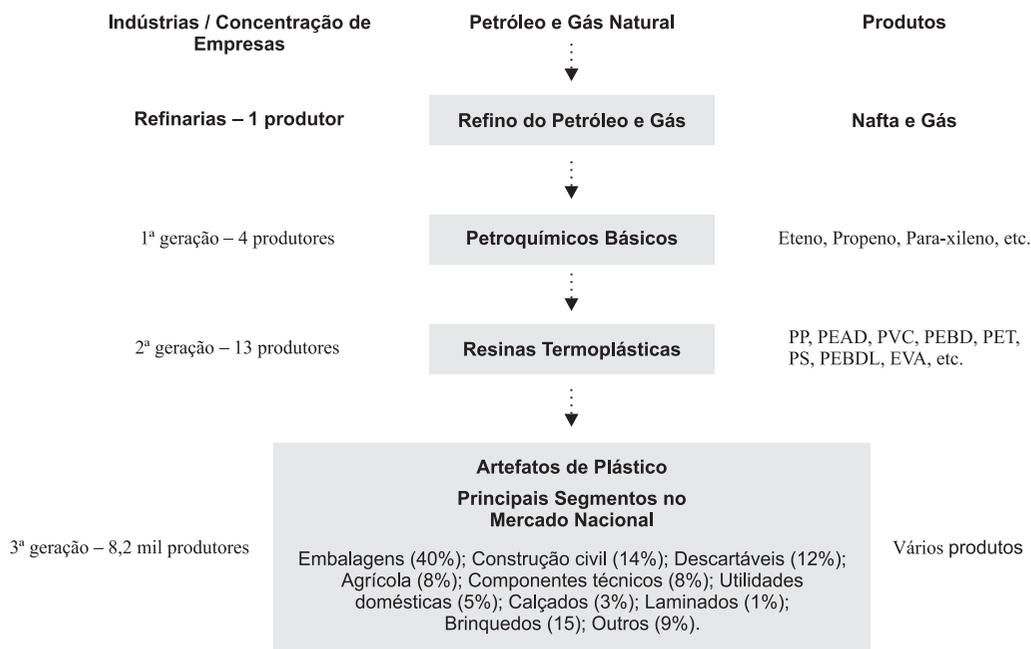
### **CARACTERÍSTICAS DA CADEIA PETROQUÍMICA/PLÁSTICOS**

Após a extração do petróleo, inicia-se o processamento com seu refino, dando origem à nafta e ao gás natural, matérias-primas básicas de toda a cadeia petroquímica. Em 2005, entrou em operação o primeiro pólo gás químico do Brasil, o Pólo do Rio de Janeiro, a partir do gás natural.

No Brasil, a Petrobras é a única empresa responsável pelo fornecimento da nafta e gás natural às centrais de matérias-primas, que constituem a primeira geração (Figura 1). A Petroquímica União (em São Paulo), a Copesul (no Rio Grande do Sul) e a Braskem (na Bahia), decompõem a nafta, produzindo uma série de produtos (eteno, propeno, benzeno, butadieno, paraxileno, tolueno), denominados de petroquímicos básicos, utilizados como insumos pelas empresas responsáveis pela 2ª geração da cadeia. Por sua vez, a diversidade de petroquímicos básicos produzidos a partir do gás natural, a exemplo da Rio Polímeros, é mais restrita, concentrada no eteno.

As unidades da 2ª geração transformam os produtos básicos em resinas termoplásticas e termofixas que se constituem, finalmente, nos insumos fundamentais à produção de transformados plásticos. Nesta etapa da cadeia, chamada de 3ª geração, o produto acabado atende direta ou indiretamente às necessidades dos consumidores finais, constituindo-se em bens prontos para o consumo ou em componentes que serão agregados à produção de outros segmentos industriais.

**Figura 1**  
Principais etapas da cadeia petroquímica e número de produtores no Brasil, 2005



Fonte: Ribeiro e Spínola

O número de empresas e empregos na indústria petroquímica é crescente à medida que se avança na cadeia produtiva. No Brasil, enquanto apenas quatro centrais respondem pela 1ª geração, algumas dezenas de empresas produzem as resinas, e cerca de oito mil unidades fabris as processam, fabricando produtos transformados plásticos. Na Figura 1 mostra-se o número de empresas por geração da cadeia. As indústrias de 1ª e 2ª geração petroquímica respondem por quase 23 mil empregos diretos em todo o Brasil, enquanto na produção de manufaturados plásticos são gerados aproximadamente 238 mil postos diretos de trabalho, incluindo a fabricação de embalagens, com 84 mil empregos formais (BRASIL, 2005).

Na Bahia, a central de produtos básicos - Braskem - atende a cerca de 30 unidades industriais instaladas no Pólo de Camaçari, que fornecem resinas para quase 196 transformadores de plásticos situados no estado. Enquanto o referido pólo responde por aproximadamente 4,0 mil empregos diretos (não incluindo a mão-de-obra terceirizada trabalhando dentro das próprias fábricas), a indústria de transformação plástica gera em torno de 6,4 mil postos diretos de trabalho no estado da Bahia (BRASIL, 2005).

Existem 76 firmas produtoras de embalagens

plásticas no estado da Bahia, com aproximadamente 2,6 mil empregos diretos formais (BRASIL, 2005). Ao se estudar a dinâmica desta indústria, obteve-se, por meio do cálculo do índice de concentração (IC) definido por Crocco e outros (2003), um valor indicativo da presença de uma aglomeração de empresas de embalagens plásticas na Região Metropolitana de Salvador (RMS), particularmente nos municípios de Camaçari, onde se localiza o Pólo Petroquímico, produtor das principais matérias-primas desta indústria, e de Simões Filho, onde está o Centro Industrial de Aratu (RIBEIRO; SPÍNOLA, 2005).

Por meio da consulta de dados estatísticos secundários e de entrevistas e questionários aplicados a representantes da indústria, constatou-se que as vendas de manufaturados plásticos da Bahia, incluindo embalagens, destinam-se em grande parte ao mercado nacional, sobretudo à região sudeste. Encontram-se pouco focadas no mercado local.

## PRESSUPOSTOS BÁSICOS

Ao se considerar a cadeia produtiva petroquímicos/plásticos, é evidente que as indústrias de 1ª e 2ª geração possuem um alto nível de automação com uma

elevada relação capital trabalho (K/L); e que as firmas de 3ª geração têm uma relação K/L menor que a de seus fornecedores a montante na cadeia (Figura 1).

Pressupõe-se que o aumento do PIB vá gerar um incremento no consumo da população. Como a embalagem é um bem de consumo complementar a quase todos os bens de consumo final e também intermediário, o impacto da variação do PIB reflete positivamente no consumo da população e, conseqüentemente, na demanda e produção de embalagens.

Supõe-se, portanto, que o impacto do crescimento do PIB na geração de novos empregos na indústria de embalagens seja positivo, maior que 1, e também maior que o impacto do crescimento do PIB na geração de empregos nas indústrias de 1ª e 2ª geração petroquímica. Em outras palavras, a geração de empregos na indústria de embalagens deve ser elástica em relação ao crescimento do PIB.

Espera-se que o impacto do crescimento do PIB nacional seja maior que o impacto do crescimento do PIB do estado da Bahia na geração de empregos da indústria estadual de embalagens plásticas, já que, conforme observação direta, sua produção destina-se ao mercado nacional e tem pouca relação com o local.

## REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO

### Conceitos teóricos

É factível supor que o consumo corrente seja função crescente do patrimônio inicial e da renda disponível do indivíduo. Segundo Simonsen e Cysne (1995), como a maior parte das pesquisas empíricas ainda não detectou qualquer efeito relevante das taxas de juros sobre o consumo agregado, pode-se trabalhar com funções de consumo lineares, na forma:

$$C = A + bY_d$$

C = consumo

b = propensão marginal a consumir

A = patrimônio inicial

$Y_d$  = renda disponível

**Espera-se que o impacto do crescimento do PIB nacional seja maior que o impacto do crescimento do PIB do estado da Bahia na geração de empregos da indústria estadual de embalagens plásticas, já que, conforme observação direta, sua produção destina-se ao mercado nacional e tem pouca relação com o local**

Deixando de lado ganhos e perdas de capital, a teoria keynesiana toma o valor patrimonial A como fixo a curto prazo. Posto isto, na equação consumo acima, A é uma constante. A propensão marginal a consumir, indicada por b, representa a porção da renda que o indivíduo gasta com consumo, donde se conclui que b seja positivo e menor do que a unidade.

Quanto mais baixa for a renda da população, maior fração de sua renda será gasta com consumo e, conseqüentemente, maior será a propensão marginal a consumir. Quanto mais elevada for a propensão a consumir, por conseguinte, maior será o impacto do aumento da renda no incremento do consumo de uma população.

De acordo com Simonsen e Cysne (1995), tanto a macroeconomia neoclássica quanto a keynesiana admitem também uma relação estável no curto prazo entre o volume de emprego N e o produto real Y:

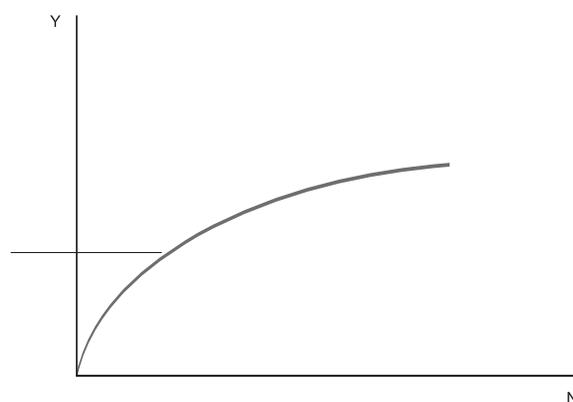
$$Y = f(N)$$

Os autores supõem que a chamada função de produção a curto prazo, representada no Gráfico 1, seja crescente, estritamente côncava, diferenciável, e passe pela origem, com:

$$f(0) = 0$$

Presumem ainda que nada se possa produzir sem algum trabalho; conseqüentemente, a função do Gráfico 1 passa pela origem.

**Gráfico 1**  
Função de produção de curto prazo



Fonte: Simonsen e Cysne (1995, p. 271)

Os autores admitem também que a produtividade média do trabalho  $f(N)/N$  tenda a zero quando  $N$  tender para o infinito, daí a curva se tornar mais horizontal à medida que  $N$  aumenta.

A estabilidade da função  $f(N)$  resulta da hipótese de que, a curto prazo, sejam dados o estoque de capital, o conhecimento tecnológico e a estrutura das empresas. Como esses fatores são fixos, a produção  $Y$  relaciona-se ao emprego  $N$  de acordo com a lei dos rendimentos decrescentes, isto é por uma função crescente e estritamente côncava (Gráfico 1).

Simonsen e Cysne (1995) supõem que se houver crescimento da produção (PIB) haverá crescimento do consumo e do número de empregos em um sistema econômico. Entretanto, o impacto da variação do PIB sobre o emprego não é homogêneo para todos os ramos de atividade. Vai depender da relação média capital/trabalho de cada indústria.

Quanto maior o grau de automação, mecanização, informatização e robotização de uma indústria, maior a relação capital trabalho ( $K/L$ ) e menor o impacto do crescimento do PIB na geração de novos empregos.

### Modelo analítico

Para verificar os pressupostos discutidos no item terceiro do corrente artigo à luz do referencial teórico, conta-se com uma amostra de 10 anos (1995-2004), ou 10 observações, do PIB nacional; do PIB estadual; do número de empregos formais e empresas do CNAE 25224 — Fabricação de Embalagens de Plástico, base de dados Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), ano a ano, em âmbito nacional e estadual. Não foi possível obter-se uma série mais longa porque, antes de 1994, os dados referentes à indústria de embalagens de plástico encontravam-se incluídos numa categoria muito ampla — fabricação de artigos de plástico e de borracha, sendo difícil desagregá-los para se obterem dados precisos sobre o setor em estudo.

A equação (1) do modelo analítico do corrente estudo tem como variável explicativa a taxa de crescimento do PIB nacional ( $X_{11}$ ) e como variável dependente a taxa de crescimento de empregos do setor de embalagens ( $Y_1$ ) no Brasil, com constante igual a zero, passando pela origem, de acordo com o

referencial teórico, em que não há geração de empregos se todas as outras variáveis constantes forem mantidas e se não houver crescimento econômico:

$$Y_1 = \beta_{11} X_{11} + \varepsilon \quad (1)$$

$Y_1$  = taxa de crescimento do número de empregos CNAE 25224 – nacional

$X_{11}$  = taxa de crescimento do PIB nacional

$\varepsilon$  = termo aleatório

O termo aleatório  $\varepsilon$  é um substituto de todas as variáveis omitidas do modelo, mas que, coletivamente, afetam  $Y$ . Na análise empírica é muito comum não se dispor dos dados que idealmente se gostaria de ter.

Definiu-se uma segunda equação para a regressão que tem como variável explicativa a taxa de crescimento do PIB nacional ( $X_{11}$ ) e como variável dependente a taxa de crescimento de empregos do setor em nível estadual:

$$Y_2 = \beta_{12} X_{11} + \varepsilon \quad (2)$$

$Y_2$  = taxa de crescimento do número de empregos CNAE 25224 – estadual

$X_{11}$  = taxa de crescimento do PIB nacional

$\varepsilon$  = termo aleatório

A terceira equação do modelo analítico tem como variável explicativa a taxa de crescimento do PIB estadual ( $X_{12}$ ), e como variável dependente a taxa de crescimento de empregos do setor em nível estadual:

$$Y_2 = \beta_{13} X_{12} + \varepsilon \quad (3)$$

$Y_2$  = taxa de crescimento do número de empregos CNAE 25224 – estadual

$X_{12}$  = taxa de crescimento do PIB estadual

$\varepsilon$  = termo aleatório

Finalmente define-se uma regressão múltipla, tendo como variável dependente a taxa de crescimento do emprego do setor em nível estadual ( $Y_2$ ), em função da taxa de crescimento do PIB nacional ( $X_{11}$ ) e da taxa de crescimento do PIB estadual ( $X_{12}$ ):

$$Y_2 = \beta_{14} X_{11} + \beta_{24} X_{12} + \varepsilon \quad (4)$$

$Y_2$  = taxa de crescimento do número de empregos CNAE 25224 – estadual  
 $X_{11}$  = taxa de crescimento do PIB nacional  
 $X_{12}$  = taxa de crescimento do PIB estadual  
 $\varepsilon$  = termo aleatório

Espera-se que haja uma baixa elasticidade entre a taxa de crescimento do PIB estadual e a taxa de crescimento dos empregos da indústria estadual de embalagens plásticas, uma vez que o foco principal de mercado da indústria local não parece ser o mercado do estado da Bahia.

Segundo Gujarati (2000) se, *a priori*, houver uma expectativa forte de que se deva usar um modelo com intercepto igual a zero, como no caso em estudo, é aconselhável utilizar o modelo convencional com o intercepto e verificar os resultados. Seguindo-se esta orientação, o termo de intercepto revelou-se estatisticamente insignificante, isto é estatisticamente igual a zero. Adotou-se então um modelo de regressão que passa pela origem.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

### Variação do número de empregos da indústria nacional de embalagens em função da variação do PIB nacional

Considerando-se uma série de dez anos (1995-2004), da variação do número de empregos da indústria de embalagens do Brasil ( $Y_1$ ) em função da variação do PIB nacional ( $X_{11}$ ), obteve-se a seguinte equação de regressão:

$$\hat{Y}_1 = \beta_{11} \hat{X}_{11} \quad r^2 = R^2 \text{ ajustado} = 0,5695$$

$$\hat{Y}_1 = 1,7132 \quad F = 11,93$$

$$ep = (0,2741) \quad F \text{ de significância} = (0,0086)$$

$$t = (6,2485)$$

$$p = (0,0001) \quad d = 1,98$$

De acordo com os resultados, pode-se inferir que para cada aumento do PIB em um ponto percentual (1%), considerando todos os outros fatores constantes, *ceteris paribus*, o emprego na indústria de emba-

lagens do Brasil aumentará aproximadamente em 1,71%. O  $\beta_{11}$  estimado é significativo, pois a estatística t calculada caiu na faixa de rejeição da Hipótese nula, ou seja, a hipótese  $\beta_{11}$  ser igual a zero, ou de não haver relação entre a variação do PIB e a variação

**Pode-se inferir que para cada aumento do PIB em um ponto percentual, considerando todos os outros fatores constantes, *ceteris paribus*, o emprego na indústria de embalagens do Brasil aumentará aproximadamente em 1,71%**

do emprego na indústria de embalagens do Brasil. A um nível de significância de 95%, a faixa de aceitação de  $H_0$ , para uma amostra de 10 observações, é  $t < |2,228|$ . O t calculado 6,24538 mostra que existe uma baixa probabilidade (0,01%) de se rejeitar  $H_0$  e

cometer um erro do tipo 1 ( $H_0$  ser verdadeira).

O valor  $r^2$  encontrado na amostra foi igual a 0,5695, indicando que a variação do número de empregos da indústria de embalagens plásticas do Brasil pode ser explicada cerca de 57% pela variação do PIB. Naturalmente este não é o único fator, pois há outros não tão facilmente mensuráveis, a exemplo do avanço tecnológico, o comportamento de bens substitutos da embalagem plástica, além do custo da mão-de-obra, da matéria-prima, dos equipamentos, do transporte.

A estatística F calculada testa a hipótese ( $H_0$ ) de todos os estimadores serem simultaneamente iguais a zero, e tem como hipótese alternativa  $H_1$ , a possibilidade de ao menos um dos coeficientes ( $B_k$ ) ser diferente de zero. O resultado encontrado foi também significativo ( $F=11,9308$ ), a um nível de significância de 0,86%.

No caso em análise, obteve-se o valor da estatística Durbin Watson (verifica a hipótese de não haver autocorrelação entre os resíduos) igual a 1,98. Considerando um nível de significância de 1,0%, para  $n=10$  e  $k=1$  (apenas um parâmetro), o intervalo crítico da estatística d, ou seja, intervalo de aceitação de  $H_0$  é  $(0,604 < d < 1,001)$ . Portanto o valor calculado da estatística d caiu fora da zona de aceitação de  $H_0$ . Se não houver correlação serial entre os resíduos, é esperado que d seja próximo de 2, presumindo-se que não existe autocorrelação de primeira ordem, seja positiva ou negativa.

Além da significância dos testes estatísticos, o fato do estimador ( $\beta_{11} = 1,71$ ) ser positivo e maior que um está coerente com referencial teórico e com os pressupostos apresentados. Ou seja, um aumento no PIB deverá gerar um incremento maior no número de empregos da indústria de embalagens nacional.

### Varição do número de empregos da indústria de embalagens da Bahia em função da variação do PIB nacional

Considerando-se uma série de dez anos (1995-2004), da variação do número de empregos da indústria de embalagens da Bahia ( $Y_2$ ) em função da variação do PIB nacional ( $X_{11}$ ), obteve-se a seguinte equação de regressão:

$$\hat{Y}_2 = \beta_{12} X_{11} \quad r^2 = R^2 \text{ ajustado} = 0,3783$$

$$\hat{Y}_2 = 3,3517 X_{11} \quad F = 5,4771$$

$$ep = (0,9733) \quad F \text{ de significância} = (0,0474)$$

$$t = (3,4434)$$

$$p = (0,0074) \quad d = 1,8847$$

A estatística  $t$  calculada ( $t=3,4434$ ) para o parâmetro  $\beta_{12}$  estimado caiu na faixa de rejeição da Hipótese nula, a hipótese de  $\beta_{12}$  ser igual a zero, ou de não haver relação entre a variação do PIB do Brasil e a variação do emprego na indústria de embalagens da Bahia. Num nível de significância de 95%, a faixa de aceitação de  $H_0$ , para uma amostra de 10 observações, é  $t < |2,228|$ . Verifica-se que a estatística  $t$  foi mais significativa na equação (1), variação do número de empregos da indústria no Brasil em função da variação do PIB no Brasil, que na equação (2), variação do número de empregos da indústria na Bahia em função da variação do PIB do Brasil.

A probabilidade ( $p = 0,74\%$ ) na equação (2) de se cometer um erro do tipo 1 é também maior que na equação anterior ( $p = 0,01\%$ ). Donde se pode inferir que os resultados da equação (1) foram mais significativos que os resultados da equação (2).

A estatística  $F$  calculada para a equação (2), testando a hipótese ( $H_0$ ) de todos os estimadores serem simultaneamente iguais a zero, também foi significativa ( $F = 5,4771$ ), embora não tão significativa quanto na equação (1).

O coeficiente de determinação  $r^2$  obtido na equação (2),  $r^2 = 0,3783$  foi menor que o  $r^2$  encontrado na equação (1), quando se obteve um coeficiente de determinação igual a 0,5695. Pode-se admitir que 37,83% da variação do emprego na indústria de embalagens da Bahia são explicados pela variação do PIB do Brasil. Para a equação (2), encontrou-se, como na equação (1), um  $r^2$  ajustado no mesmo valor,

$R^2 = 0,3783$ , pois há apenas uma variável explicativa.

O resultado da estatística Durbin-Watson na equação (2) foi igual a  $d = 1,8847$ . Sendo o intervalo crítico ( $0,604 < d < 1,001$ ), a um nível de significância de 1,0% para  $n=10$  e  $k=1$ , obteve-se um valor significativo para o teste  $d$ .

O fato do estimador ( $\beta_{12} = 3,3517$ ) ser positivo e maior que um está coerente com referencial teórico e com os pressupostos apresentados. Embora os testes tenham sido significativos, seus valores não caíram muito longe da zona de aceitação de  $H_0$ . Daí pode não ser totalmente correto afirmar que o aumento do PIB nacional em um ponto percentual gere automaticamente um incremento do emprego na indústria local de embalagens plásticas em 3,35%. No caso da Bahia, teria que se considerar fatores não facilmente mensuráveis, a exemplo da ativa política estadual de incentivos e atração de empresas de manufaturados plásticos, principalmente a partir de 1998, com a implementação do programa Bahiaplast (LIMA; SPÍNOLA, 2005).

### Varição do número de empregos da indústria de embalagens da Bahia em função da variação do PIB desse estado

A partir de uma série de dez anos (1995-2004), da variação do número de empregos da indústria de embalagens da Bahia ( $Y_2$ ) em função da variação do PIB estadual ( $X_{12}$ ), obteve-se a seguinte equação de regressão:

$$\hat{Y}_2 = \beta_{13} X_{12} \quad r^2 = R^2 \text{ ajustado} = -0,145617$$

$$\hat{Y}_2 = 1,4974 X_{12} \quad F = -1,1438$$

$$ep = (0,9834) \quad F \text{ de significância} = \text{indeterminado}$$

$$t = (1,5226)$$

$$p = (0,1622) \quad d = 1,6094$$

A estatística  $t$  calculada ( $t=1,5226$ ) para o parâmetro  $\beta_{13}$  estimado caiu na faixa de aceitação da Hipótese nula, a hipótese de  $\beta_{13}$  ser igual a zero, ou de não haver relação entre a variação do PIB da Bahia e a variação do emprego na indústria de embalagens da Bahia.

A estatística  $F$  calculada ( $F = -1,1438$ ) para a equação (3), testando a hipótese ( $H_0$ ) de todos os estimadores serem simultaneamente iguais a zero não foi significativa, caindo num intervalo em que não se pode rejeitar  $H_0$ .

Tanto o  $r^2$  quanto  $R^2$  ajustado apresentaram sinal negativo ( $r^2 = R^2 = -0,145617$ ), o que o torna inconsistente, ou seja, indica que não se pode explicar a variação do emprego na indústria de embalagens da Bahia pela variação do PIB estadual, embora tenha se encontrado um valor positivo e maior que a unidade para o parâmetro ( $\beta_{13} = 1,4974$ ). Do ponto de vista da teoria o resultado de  $\beta_{13}$  está correto, mas, com base no referencial de Gujarati (2000), não é significativo estatisticamente, já que  $r^2 = R^2$  é negativo.

O resultado da estatística Durbin-Watson na equação (3) foi igual a  $DW = 1,6094$ . O valor não caiu no intervalo crítico ( $0,604 < d < 1,001$ ), a um nível de significância de 1,0% para  $n=10$  e  $k=1$ .

### Varição do número de empregos da indústria de embalagens do estado da Bahia em função da variação do PIB do Brasil e do PIB do estado da Bahia

Tomando-se em consideração uma série de dez anos (1995-2004) da variação do número de empregos da indústria de embalagens da Bahia ( $Y_2$ ), em função da variação do PIB do Brasil ( $X_{11}$ ) e da variação do PIB estadual ( $X_{12}$ ), obteve-se a seguinte equação de regressão múltipla:

$$\begin{aligned} \hat{Y}_2 &= \hat{\beta}_{14} X_{11} + \hat{\beta}_{24} X_{12} & R^2 &= 0,5849 \\ \hat{Y}_2 &= 6,1658 X_{11} - 2,4407 X_{12} & R^2 \text{ ajustado} &= 0,5330 \\ \text{ep} &= (1,6430) \quad (1,2229) & F &= 5,6402 \\ t &= (3,7526) \quad (-1,9958) & F \text{ de significância} &= \\ & & & (0,03474) \\ p &= (0,0056) & d &= 2,2547 \\ & (0,0810) & & \end{aligned}$$

Embora a estatística  $t$  do coeficiente de regressão parcial  $\beta_{14} = 6,1658$  tenha sido significativa, pode não ser correto afirmar que mantendo-se constantes todas as outras variáveis ( $X_{12}$ , no caso), quando o PIB nacional aumentar em um ponto percentual o número de empregos da indústria de embalagens da Bahia aumentará em média 6,17%. Apesar da estatística  $t$ , a um nível de significância de 0,56% ter caído na faixa de rejeição de  $H_0$  (intervalo crítico:  $|t| < 3,355$ , para  $gl=8$ ), obteve-se um valor baixo para o  $t$  calculado. O sinal de positivo e maior que a unidade de  $\beta_{14}$  está coerente com a teoria.

O coeficiente de regressão parcial  $\beta_{24} = -2,4407$  não é significativo, pois sua estatística  $t = -1,9958$  caiu no intervalo de aceitação de  $H_0$  ( $\beta_{24} = 0$ ). Logo não se pode rejeitar a hipótese do PIB do estado não ter influência na variação do número de empregos na indústria de embalagens plásticas da Bahia. O sinal negativo está inconsistente com a teoria.

O valor do teste  $F$  obtido igual a 5,6402, a um nível de significância de 3,4745%, com  $gl = 2$  (no numerador) e  $gl=8$  (no denominador), caiu na zona de rejeição de  $H_0$  (intervalo crítico  $F < 14,46$ ). Sinaliza-se a possibilidade de haver pelo menos um dos  $B_k$  diferente de zero. Portanto não se pode considerar o teste  $F$  não significativo.

Os valores obtidos para do  $R^2$  (0,5849) e para o  $R^2$  ajustado (0,5330) são diferentes, como é esperado em uma regressão com mais de uma variável explicativa.

O  $R^2$  é uma função não-decrescente do número de variáveis explicativas; conforme aumenta o número de regressores,  $R^2$  quase invariavelmente aumenta, não diminui. A variável adicional  $X$  não diminuirá o  $R^2$ .

Obteve-se a equação (4),  $Y_2 = \beta_{14} X_{11} + \beta_{24} X_{12}$ , acrescentando-se a variável  $X_{12}$  à equação (2),  $Y_2 = \beta_{12} X_{11}$ . O valor de  $R^2$  aumentou de 0,3883 na equação (2), para 0,533091 na equação (4), considerando-se o  $R^2$  ajustado.

Contudo não se pode afirmar que as variáveis  $X_{11}$  e  $X_{12}$ , respectivamente a variação do PIB do Brasil e do PIB da Bahia, explicam 53,30% da variação do número de empregos da indústria de embalagens do estado, já que se obteve uma estatística  $t$  não significativa para a variável  $X_{12}$ , e se perderam dois graus de liberdade com a regressão múltipla (4), em vez de um  $gl$  como nas equações com apenas uma variável explicativa.

O resultado da estatística Durbin-Watson na equação (4) foi igual  $d = 2,2547$ . Este valor não caiu no intervalo crítico ( $0,466 < d < 1,333$ ), a um nível de significância de 1,0% para  $n=10$  e  $k=2$ .

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estabeleceu-se como primeiro objetivo do corrente artigo medir o impacto da variação do PIB do Brasil na geração de empregos do segmento de embalagens plásticas do país.

Com base no referencial teórico, tanto neoclássico como keynesiano, discutiu-se o impacto da variação do PIB no consumo da população. Como a embalagem é um bem complementar a quase tudo que é consumido, sua demanda deve ser elástica em relação ao PIB e, conseqüentemente, a variação do emprego nessa atividade em relação à variação do PIB.

Mostrou-se que o segmento de embalagens plásticas, inserido na 3ª geração da cadeia petroquímica, tem um elevado número de empregos diretos. No final do exercício de 2004, as estatísticas da RAIS e do Caged (2005) indicam que o segmento no Brasil contém 84 mil empregos diretos formais. Assim, assumiu-se que a geração de empregos nessa atividade tem elasticidade positiva em relação à variação do PIB.

Por meio de resultados significativos, obtidos de um modelo clássico de regressão linear, comprovou-se que a cada aumento do PIB do Brasil em um ponto percentual (1%) poderá haver um incremento do emprego na indústria nacional de embalagens plásticas de 1,71%.

A indústria baiana de embalagens plásticas conta com 76 firmas e 2,6 empregos diretos. Informações apoiadas em observação direta apontavam que sua produção destinava-se principalmente ao mercado fora do estado e tinha pouca vinculação com o mercado local. Esse fato foi constatado pela aplicação de um modelo de regressão, em que os resultados não foram significativos, quando se tentou testar uma equação da variação do emprego da indústria local em função da variação do PIB do estado. Encontraram-se, contudo, resultados mais significativos em sua relação com o PIB do Brasil, tanto por meio de uma equação com apenas uma variável explicativa (PIB do Brasil) quanto com duas variáveis explicativas (PIB do Brasil e PIB da Bahia).

Os resultados encontrados indicaram que a geração de empregos na indústria de embalagens plásticas do Brasil tem elevada elasticidade em relação à variação do PIB, seja por seu alto consu-

mo, seja por suas características menos intensivas em capital e mais em mão-de-obra, quando comparada com seus fornecedores da indústria petroquímica de 2ª geração.

O crescimento do número de empregos na indústria de embalagens plásticas da Bahia ao longo da última década, no entanto, não pode ser apenas explicado pela variação do PIB do Brasil, já que o governo estadual, motivado pela presença do Pólo Petroquímico de Camaçari, adotou uma agressiva política de atração de empresas de transformação plástica, mediante a concessão de incentivos fiscais, com o programa Bahiaplast,

implementado a partir de 1998. O impacto deste não é tão facilmente mensurável por meio do modelo apresentado no corrente trabalho.

Se por um lado a indústria em estudo tem como aspecto positivo o elevado consumo e geração de empregos em resposta à variação do PIB, ela tem seu trade-off quanto ao impacto ambiental. Primeiramente sua fonte de matéria-prima, o petróleo, é um recurso natural com limitações de reservas e elevado custo de pesquisa, prospecção e processamento. Segundo, o plástico não é facilmente degradado no meio ambiente.

As atividades de reciclagem têm crescido e se aperfeiçoado principalmente nos países industrializados: da conscientização das comunidades da necessidade de separar e fazer coleta seletiva de lixo, ao avanço tecnológico dos processos produtivos de reaproveitamento, com participação de instituições e governos locais, representantes da sociedade civil, prefeituras etc.

Considerando que já se criou uma massa crítica de empresas e empregos diretos na produção de embalagens plásticas no estado da Bahia e que os programas de incentivos estão sendo repensados, já que alguns deles aparentemente se esgotaram, sugere-se que as políticas públicas prestem atenção especial na formulação de programas com foco em reciclagem.

**Os resultados encontrados indicaram que a geração de empregos na indústria de embalagens plásticas do Brasil tem elevada elasticidade em relação à variação do PIB, seja por seu alto consumo, seja por suas características menos intensivas em capital e mais em mão-de-obra, quando comparada com seus fornecedores da indústria petroquímica de 2ª geração**

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Trabalho. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED 2005. Competência dezembro de 2003 a dezembro de 2004.

CROCCO, Marco Aurélio et al. Metodología de identificação de arranjos produtivos locais potenciais. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2003. (Texto para discussão, 212).

GUJARATI, D. N. Econometria básica. Makron Books, 2000.

HILL, C.; GRIFFITHS, W. E; JUDGE, G. G. Econometria. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

LIMA, A. M.; SPÍNOLA, V. O Desenvolvimento de um aglomerado de empresas de transformação plástica no Estado da Bahia. [Salvador], 2005. Não publicado.

MUITAS Empresas pouca produtividade. Balanço Setorial - Indústria do Plástico, Gazeta Mercantil, v. 1, n. 1, p.27-29, 2005.

PROCESSO de destruição criativa. In: DSCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984. cap. 7

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS - RAIS. [Brasília], 2003. Dados secundários do Ministério do Trabalho e do Emprego com base nos resultados de 1994 a 2003.

RIBEIRO, M. T. F.; SPÍNOLA, V. A Indústria baiana de transformação de resinas termoplásticas à luz da teoria dos custos de transação. Projeto de Pesquisa. Processo CNPQ 476077/2003.

SIMONSEN, M. H.; CYSNE, R. P. Macroeconomia. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

SPÍNOLA, Vera. A Indústria de transformação plástica na Bahia à luz da teoria dos custos de transação. Anteprojeto de tese apresentado ao Núcleo de Pós Graduação em Administração - NPGA/UFBA em 15 de outubro de 2004

\_\_\_\_\_. A Estrutura da indústria de transformação plástica na Bahia. Sumário Executivo Estudos Setoriais, 2005. Disponível em: <[www.desenbahia.ba.gov.br](http://www.desenbahia.ba.gov.br)>.

SPÍNOLA, V.; RIBEIRO, M. T. A Dinâmica da indústria de transformação plástica na Bahia: uma abordagem de economia industrial. Não publicado. 2005

Sites consultados:

[www.ipeadata.org.br/pib](http://www.ipeadata.org.br/pib). PIB variação real anual, capturado em 28 de maio de 2005

[www.sei.ba.gov.br](http://www.sei.ba.gov.br) PIB estadual variação anual, capturado em 28 de maio de 2005

[www.mte.org.br](http://www.mte.org.br). Dados capturados em 30 de maio de 2005.

# Normas para publicação

## ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só será submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

## OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a seqüência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

## EXEMPLOS:

### Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
  - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
  - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
  - Editor: Associação Comercial da Bahia
  - Local de edição: Salvador
  - Ano da edição: 2002
  - Volume da edição: 206 páginas

### Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60,dez.2002.
  - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
  - Autor: Laumar Neves de Souza
  - Publicação: Bahia: Análise & Dados
  - Editor: SEI
  - Local de edição: Salvador
  - Data de edição: dezembro de 2002
  - Volume da edição: 12
  - Número da edição: 3
  - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
  - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
  - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.