ISSN – 1807 - 2674

08

REVISTA de ECONOMIA POLÍTICA e HISTÓRIA ECONÔMICA

Ano 04 – Número 08 – Julho de 2007

Índice

05
O Desenvolvimento Distante – um balanço das políticas do primeiro governo de Lula

Luiz Eduardo Simões de Souza
Vitor Eduardo Schincariol

33
Desenvolvimentismo às avessas: o processo de desindustrialização brasileiro sob a égide neoliberal (1990-1999)

Felipe Pereira Loureiro

67
O Contrabando Colonial Brasileiro numa perspectiva histórica (século XVIII)

Romyr Conde Garcia

89
Desequilíbrios Regionais no Brasil – uma breve discussão conceitual e a importância dos "incentivos"

Marcos Fábio Martins de Oliveira

112
Resenhas:
EVANS, P. *Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation*.
BELUCCI, B. *Economia Contemporânea em Moçambique*.

http://rephe01.tripod.com

Expediente

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA E HISTÓRIA ECONÔMICA
Número 08, Ano 04, Julho de 2007
Uma publicação semestral do NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica
Rua Luciano Gualberto, 52 – Cidade Universitária – São Paulo – SP – CEP 005000-000
http://rephe01.tripod.com
e-mail: rephe01@hotmail.com

Conselho Editorial: Júlio Gomes da Silva Neto, Lincoln Secco, Marcos Cordeiro Pires, Marina Gusmão de Mendonça, Osvaldo Luis Angel Coggiola, Paulo Queiroz Marques, Romyr Conde Garcia, Rubens Toledo Arakaki, Wilson do Nascimento Barbosa, Wilson Gomes de Almeida.

Edição: Luiz Eduardo Simões de Souza, Felipe Pereira Loureiro, Vitor Eduardo Schincariol.
Revisão: Maria de Fátima Previdelli

Autor Corporativo: NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica

A REPHE – Revista de Economia Política e História Econômica – constitui mais um periódico acadêmico que visa promover a exposição, o debate e a circulação de idéias referentes às áreas de história econômica e economia política. Pretende-se que a periodicidade da REPHE seja semestral.

Editorial

Neste oitavo número da REPHE, mostramos alguns dos resultados dos **seminários de análise estrutural da economia brasileira**, *pesquisa realizada pelo grupo NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica da Universidade de São Paulo. Os textos de Vitor Eduardo Schincariol, Luiz Eduardo Simões de Souza e Felipe Pereira Loureiro mostram alguns dos aspectos colocados em debate pelo grupo durante este primeiro semestre de 2007.*

Romyr Conde Garcia mostra um interessante debate microeconômico e histórico-econômico acerca do papel do contrabando na economia colonial brasileira. Marcos Fábio Martins de Oliveira aborda um tema bastante recorrente nos projetos de desenvolvimento econômico propostos no país nos últimos trinta anos: os desequilíbrios e disparidades regionais. Por fim, Vinicius de Bragança Müller de Oliveira resenha um livro de Peter Evans muito utilizado pelo ideário social-democrata brasileiro em meados da década de 1990, e Luiz Eduardo Simões de Souza comenta a recente obra de Beluce Bellucci sobre a economia contemporânea em Moçambique.

Os Editores

Ficha Catalográfica

Revista de Economia Política e História Econômica / São Paulo, Núcleo de Economia Política e História Econômica -Número 08, Ano 04, Julho de 2007 – São Paulo, NEPHE, 2000 -

Semestral

1. História Econômica. 1.Economia Política

Desenvolvimento distante — um balanço das políticas do primeiro governo de Lula

Luiz Eduardo Simões de Souza[1]
Vitor Eduardo Schincariol

A função social da doutrina das 'finanças sãs' é fazer com que o nível de emprego dependa do 'estado de confiança'.

Michal Kalecki. "Aspectos Políticos da Ocupação Plena". *Ensaios escolhidos sobre a dinâmica da economia capitalista.*

Introdução

Este trabalho analisa o desempenho da economia brasileira à luz da crítica das políticas econômicas adotadas pelo governo Lula. Iniciamos com o estudo da composição setorial da economia nacional, destacando a permanente estagnação do setor da indústria. No mesmo item, analisam-se os componentes da demanda e oferta agregadas[2], evidenciando a estagnação do consumo e o caráter conservador das políticas adotadas, repetindo a administração de Fernando Henrique Cardoso. O estudo segue analisando os componentes do setor externo da economia brasileira, tais como o desempenho do comércio exterior, dos investimentos estrangeiros diretos e o comportamento do câmbio. Aí se mostra que a ausência de choques adversos no período não deve obscurecer a continuidade da fragilidade da economia às flutuações externas. Depois, analisa-se mais de perto a composição da dívida pública interna, mostrando como sua administração atende aos interesses do capital financeiro. Termina-se com um balanço de resultados pessimistas sobre a administração Lula, que apresentou uma grande contradição entre suas promessas e os poucos ganhos auferidos para os trabalhadores, que em sua maior parte se deram à revelia da atuação do governo.

---

[1] Mestres e Doutorandos em História Econômica pela Universidade de São Paulo.
[2] Fazemos a ressalva de que os dados utilizados em nossa análise são anteriores à revisão das Contas Nacionais promovida pelo IBGE em março deste ano (2007). Assumimos que os resultados aqui obtidos não se comprometem, dada a mudança de metodologia de cálculo dos componentes da contabilidade nacional.

Composição setorial e componentes da demanda e oferta agregadas

O gráfico 1 mostra as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto entre 1994 e 2006.

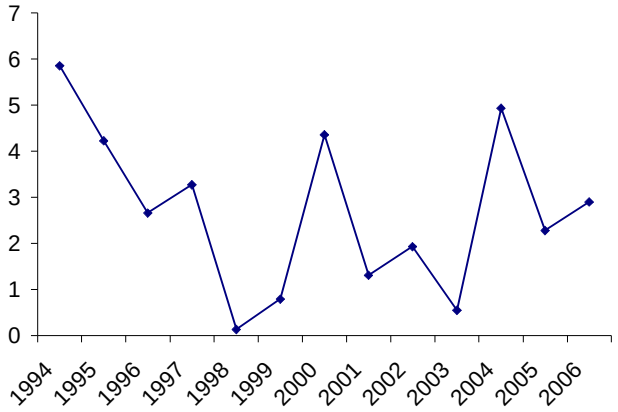


Gráfico 1: Brasil, PIB, variação real anual, 1994 – 2006 (% ao ano). Fonte: IBGE/IPEADATA.

Durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), houve uma desaceleração sistemática do ritmo de crescimento econômico até a nulidade, resultante da crise cambial de janeiro de 1999, causada, principalmente, pela sobrevalorização da moeda doméstica promovida às expensas das reservas do Banco Central.

O segundo mandato de FHC (1999 – 2002) veria uma efêmera recuperação em 2000, com um crescimento de 4,36%, o qual não encontraria par frente aos anos recessivos de 2001 (1,31%) e 2002 (1,93%). Os oito anos de política econômica de FHC receberiam um país que crescia à taxa de 5,85% (1994) e o entregariam a menos de 2%.

O primeiro ano do governo Lula (2003 – 2006) verificaria o segundo vale de toda a série (0,54%, em 2003). No ano seguinte, a variação do PIB atingiria o ponto de máximo dos três governos observados, obtendo, mesmo com um refreamento em 2005 e 2006, uma tendência ascendente do ritmo de evolução do PIB e taxas de crescimento superiores aos dois últimos anos do segundo governo

de Fernando Henrique. Lula recebeu um país cujo PIB crescia a 1,93% (2002) e encerraria seu primeiro mandato, em 2006, com uma variação de 2,9% do produto.

As médias simples de crescimento econômico dos dois governos FHC e do primeiro governo Lula são bastante parecidas, com um ligeiro favorecimento para o segundo, como mostra a Tabela 1.

Períodos	Média Simples	Média Geométrica
1995 - 1998	2,57	1,48
1999 - 2002	2,10	1,72
1995 - 2002	2,33	1,60
2003 - 2006	2,66	2,05

Fonte: IBGE

Tabela 1. Brasil, taxas médias de crescimento do PIB (var. % anual), períodos selecionados.

Calculadas as médias geométricas, observa-se um outro favorecimento na tendência de crescimento ao governo Lula, o qual provavelmente se deve ao efeito da conjuntura econômica internacional favorável vista desde a crise argentina de 2001.

A composição dos principais setores dinâmicos da produção de riqueza no Brasil não sofreu alterações substanciais durante os três governos estudados. O gráfico 2 mostra a participação dos setores agropecuário, industrial e de serviços na composição do PIB brasileiro entre 1995 e 2005[3]. Denota-se, pois, não apenas uma identidade na orientação de política econômica adotada por FHC e Lula, mas também uma semelhança de resultados no descaso de ambos os governos para com um caráter realmente estrutural da própria política econômica.

[3] Dados de 2006 ainda indisponíveis à época de elaboração destas notas (fevereiro de 2007).

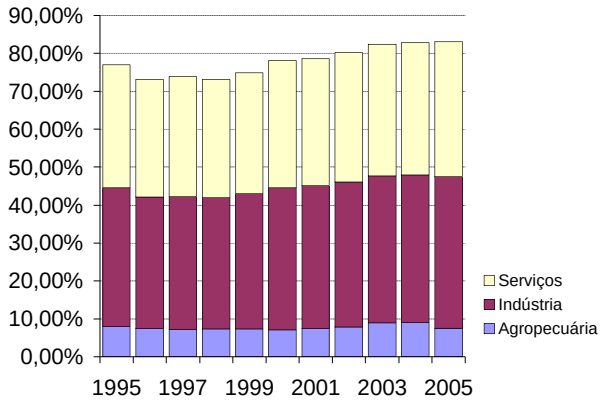


Gráfico 2: Brasil, participação % setorial discreta na composição do PIB, 1995 – 2005.
Fonte: SCN - IBGE/IPEADATA

O setor agropecuário permaneceu na casa dos 7% durante todo o governo FHC. Em 2003 e 2004, os saltos da participação desse setor no PIB mostram uma sutil pequena diferença entre os governos FHC e Lula: o ano de maior crescimento econômico do governo FHC (2000), teve uma participação de 7,11% da agropecuária no produto interno bruto; em 2004, ano de maior crescimento econômico do governo Lula até o presente momento, a participação daquele setor superaria os 9%. Uma explicação provável para essa disparidade pode estar nas diferenças dos ambientes cambiais domésticos em 2000 e 2004.

A indústria, incluída a extrativa mineral, permaneceu entre 34,5% e 39,9% do PIB por todo o período estudado. A variância dos serviços também foi pouco expressiva. A título de observação, contudo, é notável o aumento da participação dos três setores em concomitância à tendência ascendente do ritmo de crescimento econômico dada a partir de 1999. Isso mostra não apenas os efeitos de um crescimento dado pela demanda — posto que os setores não mudam significativamente sua proporção na composição do produto — ainda que de maneira inconfessada.

De 1999 em diante, o consumo final, como parcela do PIB, sofreu redução sistemática. Após elevar-se a mais de 80% do

produto interno bruto em 1998, o consumo final iria a 78%, em 2002 e 76%, em 2006. A política de contenção da demanda através da elevação da taxa de juros explica tal "aperto de cintos", ademais porque o patamar de 2006 é bastante próximo dos 77% de 1994.

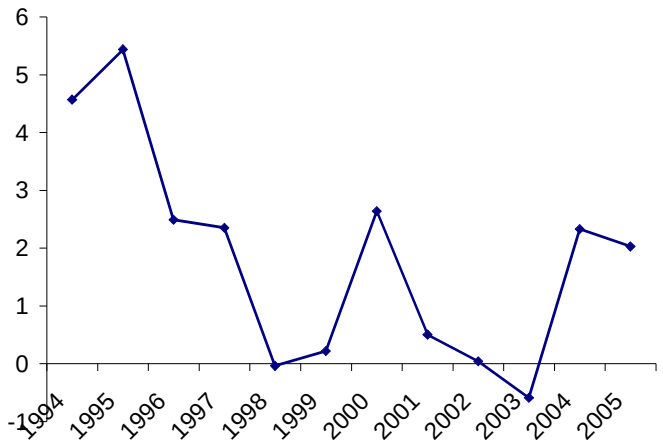


Gráfico 3: Brasil, Consumo final, variação (%) da contribuição no crescimento do PIB, 1994 – 2005.

Fonte: IPEADATA.

A variação da contribuição do consumo final no crescimento do PIB sofreu fortes refreamentos em 1998 e 2003, anos notadamente recessivos. A política de manutenção das taxas de juros elevadas e do câmbio favorável, ora aos investidores externos, ora à formação de reservas pelo Banco Central à espera de um "inverno tardio", teve profundos impactos na composição do crescimento econômico, em termos agregados.

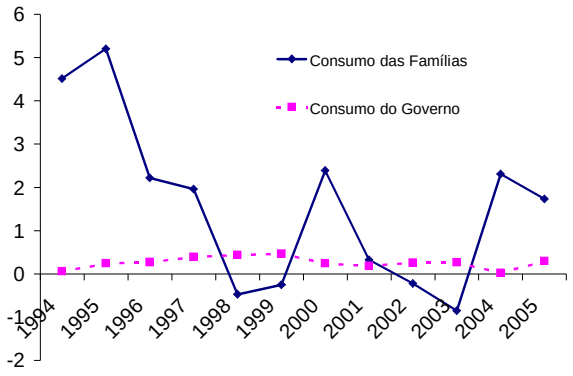


Gráfico 4: Brasil, Consumo do Governo e das Famílias, variação da contribuição no crescimento do PIB, 1994 – 2005.

Fonte: IPEADATA.

Desagregando-se o consumo familiar e o consumo da administração pública, tem-se que: (1) as flutuações da contribuição do consumo das famílias foram endógenas às flutuações do PIB e (2) as flutuações da contribuição do consumo da administração pública foram reativas às oscilações do produto (gráfico 4). Nesse sentido, tanto a amplitude, quanto a magnitude dessas flutuações dos consumos público e privado foram maiores muito mais no segundo do que no primeiro.

A formação bruta de capital, que responde pela massa agregada de investimentos, reflete um aspecto do crescimento em *stop and go* das duas últimas décadas. A cada rodada de privatizações, liberalização e abertura da economia brasileira, a elasticidade da formação bruta de capital adquiriu, progressivamente, uma menor sensibilidade. Portanto, ao contrário do discurso oficial e oficioso, apologético ao desmanche da capacidade de investimento do governo na economia e escancaramento do ambiente econômico ao capital estrangeiro sem reservas ou proteção aos investimentos domésticos, a capacidade de os investimentos refletirem um aumento no produto interno bruto foi decrescente entre os anos de 1994 e 2002 (gráfico 4). Um salto estrutural importante aparece entre o terceiro trimestre de 2004 e o terceiro trimestre de 2005, alterando ligeiramente a

tendência de redução de eficiência da formação bruta de capital no crescimento econômico. Contudo, a série se encerra num patamar de variação entre 0 e 1 por cento; valor baixo, semelhante aos observados em outros momentos de crescimento econômico quase nulo.

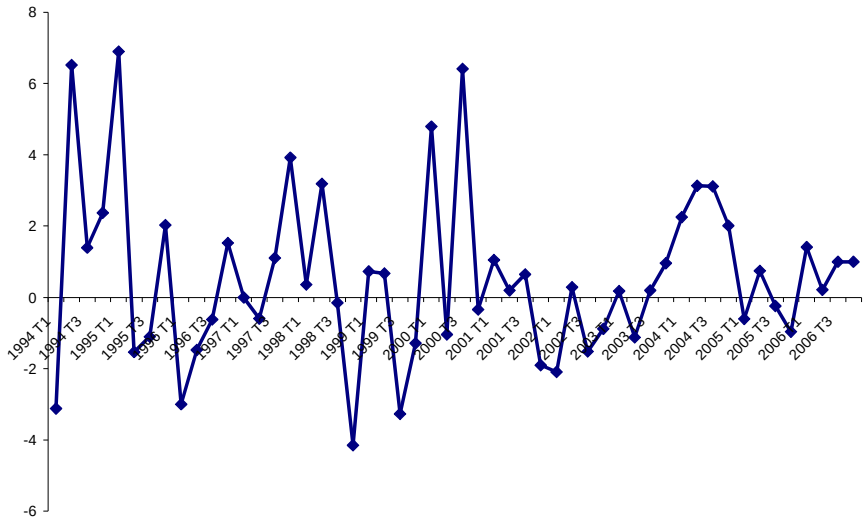


Gráfico 5: Brasil, formação bruta de capital – contribuição no crescimento do PIB (var % trimestral do PIB), 1994 – 2006.

Fonte: IBGE – SCN – IPEADATA.

A taxa de investimento, como % do PIB, caiu sistematicamente de pouco mais de 20%, em 1994, para o limite mínimo de 17,78%, em 2003. Há coincidência do perfil da variável por quase todo o período com a variação do PIB, com exceção dos anos de 1998, 2002 e 2005. Isso indica a dependência do crescimento do produto junto ao nível adotado de inversões. Em proporção do PIB, ainda está abaixo dos 26/27% históricos – até o abrir da década de oitenta. Sua retomada a partir de 2004 pouco tem a ver, portanto, com algo como o "espetáculo do crescimento"[4]. Esta atenderia, antes, a variáveis como a elevação da exportação de *commodities* e outros fatores que não deixam ver transformações estruturais.

[4] A expressão foi cunhada por Lula, poucos meses após a divulgação pelo IBGE do SCN do primeiro trimestre de 2003.

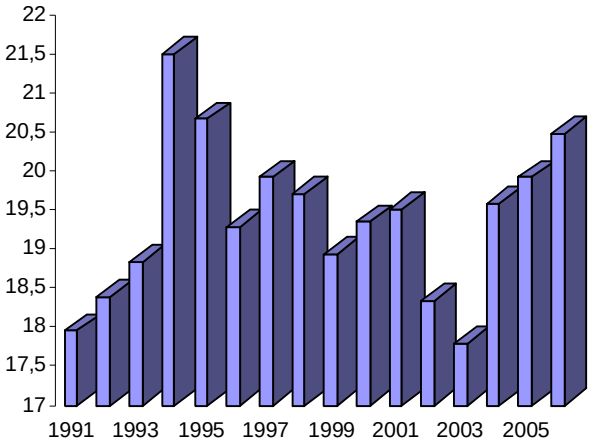


Gráfico 6: Taxa de investimento como proporção do PIB (em %). Fonte: IBGE – SCN – IPEADATA.

As flutuações da formação bruta de capital fixo, ou investimento líquido, explicam 78% das flutuações do produto interno bruto brasileiro entre 1994 e 2006[5], com uma sensibilidade de 0,25 da renda. Assim, a falta de estímulo ao investimento líquido explica muito do desempenho do PIB durante a "segunda década perdida" e o início da presente.

[5] Equação 1: $Y_n = a + b * I_n$, em que

Yn = variação % anual do Produto Interno Bruto, 1994 – 2006.
In = variação % anual do Investimento Líquido, 1994 – 2006.
a = 2,083522
b = 0,247938
R-quadrado = 0,78
F-estatístico: 38,11358.

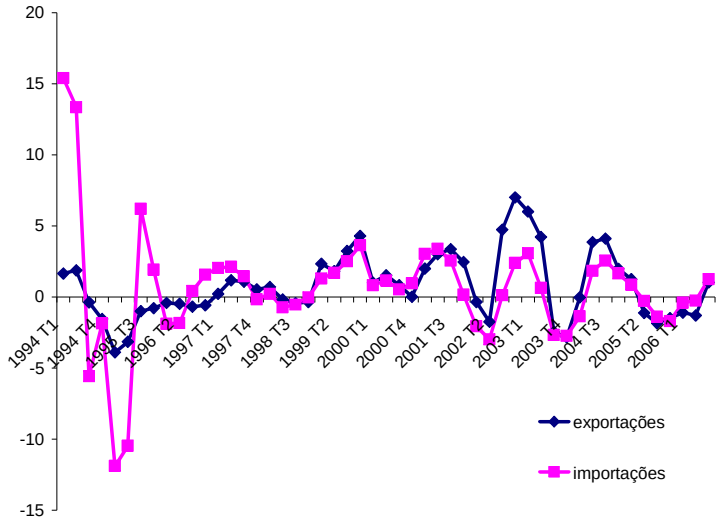


Gráfico 7: Brasil, exportações e importações de bens e serviços – contribuição no crescimento do PIB (var % trimestral do PIB), 1994 – 2006. Fonte: IBGE – SCN – IPEADATA.

A política de abertura da economia brasileira ao comércio exterior nos governos FHC e Lula teve, como resultado, um aumento da instabilidade da participação do setor externo no crescimento do PIB. A busca do estímulo ao crescimento econômico na demanda externa trouxe consigo a instabilidade do comércio internacional. Por outro lado, entre o último governo FHC e o primeiro governo Lula, houve aumento da participação das exportações no crescimento da economia brasileira, o que significa um maior aumento da dependência junto ao setor externo.

As taxas médias anuais de poupança são bastante semelhantes: no período 1995 – 1998, a poupança atingiu 18,12% do PIB; entre 1999 e 2002, houve uma queda de meio ponto percentual, perfazendo uma média do governo FHC de 17,84%. O primeiro governo Lula (2003 – 2006) obteve uma taxa de poupança média pouco superior a 20%, o que indica uma pequena liquidação da capacidade produtiva (capital fixo transformado diretamente em acumulação de capital), no último governo.

A distribuição da renda também não sofreu mudanças significativas durante os dois governos de FHC e o primeiro governo de Lula. Conforme o gráfico 8, a manutenção da política de distribuição de renda através de programas assistenciais, como o Bolsa-Escola ou o Bolsa-Família, não concedeu uma maior inclusão das parcelas menos favorecidas da população brasileira à distribuição do produto. Por outro lado, o resultado das políticas de ambos os governos não altera o padrão acumulativo das classes mais favorecidas. O resultado é a manutenção da rede de assistência do governo através da pressão fiscal crescente sobre os trabalhadores. A morosidade e recusa dos governos em reajustar ou mesmo rever instrumentos como a tabela de imposto de renda retido na fonte, associado ao contínuo aperfeiçoamento do aparelho fiscal do Estado, elevando receitas sem repassá-las sob a forma de serviços ou bens públicos, acaba por mostrar como o resultado de uma "reforma do Estado" um ente que espolia a população trabalhadora e alimenta a usura internacional, cortejando — não sem evidências de proselitismo político, em ambos os governos — a população excluída da distribuição do produto, com o chapéu alheio do contribuinte que não tem como escapar ao fisco. [6]

[6] Nunca é demais lembrar que pouco mais que doze mil pessoas físicas e jurídicas declararam ao Banco Central que tinham 117 bilhões e 700 milhões de dólares no exterior, em 2006 (ver www.bcb.gov.br). Isto dá 15% do PIB, num cálculo aproximado. (O PIB brasileiro em dólares em 2005 foi estimado pela Organização Mundial do Comércio em aproximadamente 794 bilhões de dólares correntes.) A legislação cambial brasileira não vê limites para a exportação de capital do Brasil para o exterior, desde que declarada. Cf. www.wto.org/CountryProfile

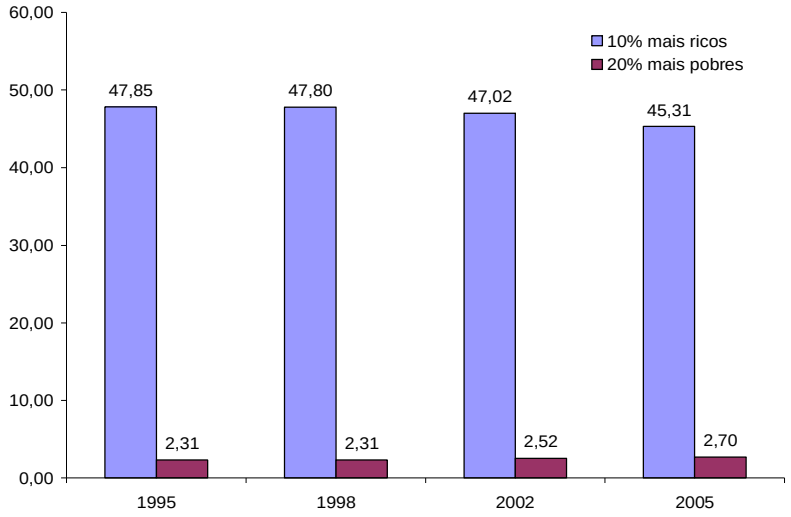


Gráfico 8: Brasil, distribuição do produto, anos selecionados. Fonte: IPEA – IPEADATA.

Um dos efeitos mais nefastos das políticas econômicas de FHC e Lula foi o desemprego elevado. Uma economia que cresce abaixo de seu potencial e mesmo abaixo da taxa de crescimento da população não deveria estranhar tal evento. Um governo com uma proposta inicial política alternativa ao governo FHC, como se apresentava o candidato Lula nas eleições presidenciais de 2002, deveria apresentar resultados minimamente díspares em relação a seu antecessor.

De fato, observados os dados da velha e da nova metodologias do IBGE, juntamente com os dados do SEADE/DIEESE, nota-se um ligeiro recuo no desemprego, ainda tardio, dado a partir de 2004. A taxa de desemprego aberto – que assinala aqueles que procuraram emprego nos últimos 30 dias – representou, na região metropolitana de São Paulo, uma queda mais ou menos acentuada de trabalhadores sem emprego, permanecendo na casa de 10%, após chegar a 12% em 1999.

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
11,67	12,05	11,01	11,17	12,11	12,71	11,75	10,55	10,8

Tabela 2. Taxa de desemprego na região metropolitana de São Paulo. Fonte: IPEA – IPEADATA.

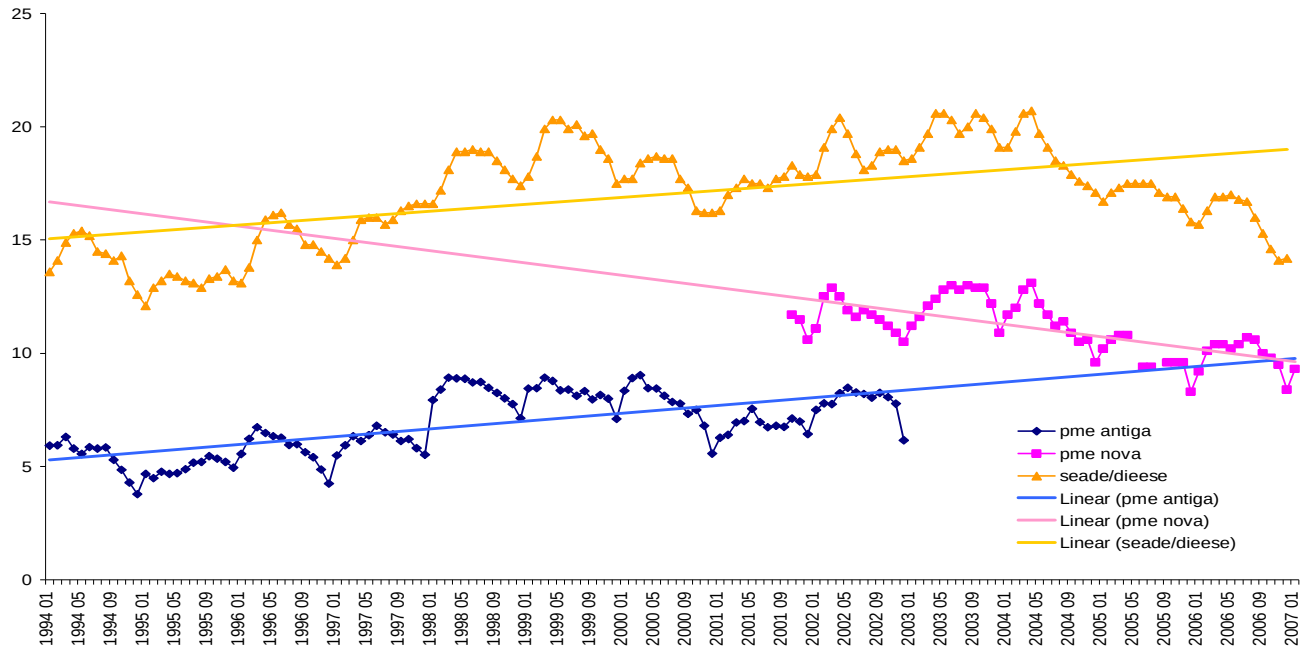


Gráfico 9: Brasil, taxas mensais de desemprego e tendências lineares, diferentes índices, janeiro de 1994 a janeiro de 2007.

OBS: entre 2001 e 2003, houve mudança na metodologia de cálculo do desemprego pelo IBGE.

Fonte: IBGE - DIEESE – IPEADATA.

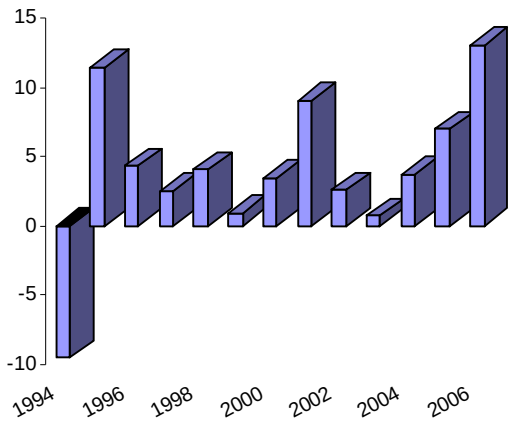


Gráfico 10: Transformação de salário mínimo real (%).Fonte: IPEA – IPEADATA.

Contudo, segundo o SEADE/DIEESE, o final do primeiro governo Lula (14,2% da população economicamente ativa) observou uma taxa de desemprego bastante próxima à do início do primeiro governo de FHC (12, 1% da PEA). E em dados absolutos, o primeiro mandato de Lula terminou com muito mais desempregados do que FHC encontrara, em janeiro de 1995.

Por sua vez, a soma dos ganhos do salário mínimo nos quatro anos do governo Lula quase chega aos oito anos a ele anteriores, tal como mostra a tabela 3.

Salário mínimo: soma das elevações
e quedas (em %)
Soma entre 1994-2002: 28,7
Soma entre 2003-2006: 24,4

Tabela 3. Soma das taxas de transformação (%) do salário mínimo real entre 1994/2002 e 2003/2006. FONTE: IPEA – IPEADATA.

O setor externo

Como colocado, o setor externo "salvou" a administração petista de repetir os desastres da administração tucana, mantendo assim uma continuidade modorrenta, mas sem sobressaltos, tais

como os da crise de 1998-9. Três características precípuas destacam-se: (i) a balança comercial registrou saldos bastante significativos, (ii) a dívida externa sofreu uma redução em termos absolutos, e (iii) os termos de intercâmbio têm sido desfavoráveis, não obstante a apreciação cambial – esta última sendo a única das três características negativas.

Os saldos na balança comercial podem-se explicar em primeiro lugar pela expressiva demanda das *commodities* brasileiras por parte de China e Estados Unidos, e em segundo lugar pelo barateamento relativo dos preços dos produtos colocados externamente – ou, como se preferir, pela queda dos *termos de intercâmbio*. No que toca às *commodities,* a elevação da produção doméstica, adiantando-se mesmo à demanda crescente, explica a queda dos preços, como é bastante marcante na produção do ferro ou dos hectares plantados de soja. [7]

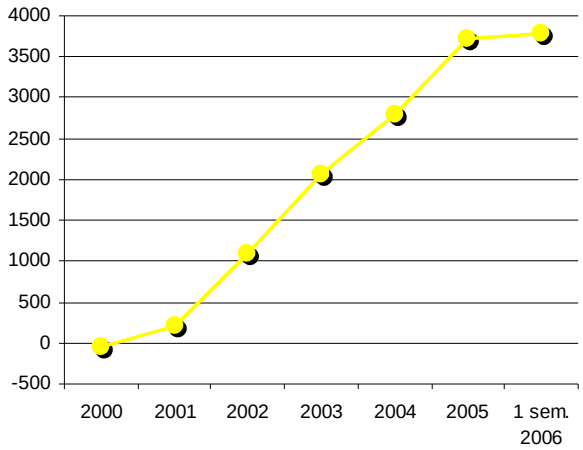


Gráfico 11: Brasil. Saldos na Balança Comercial. Em milhões de US$. Fonte: IPEA – IPEADATA.

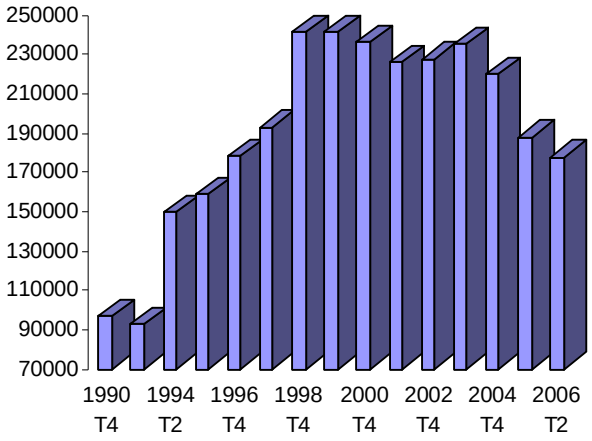
Como fruto da melhoria da balança comercial, a administração petista pôde fechar tranqüilamente o pagamento das últimas parcelas devidas ao Fundo Monetário Internacional no acordo de 2003. Ao mesmo tempo, o cenário externo de fortes saldos na balança comercial permitiu ao governo atravessar o

[7] Há outras séries disponíveis no IPEADATA (www.ipeadata.gov.br).

período sem maiores dificuldades, não tendo havido a necessidade de recorrer a novos empréstimos externos de cunho "emergencial".

Da dívida externa total, a pertencente ao setor público abarca aproximadamente 70%. Seu prazo de amortização de médio e longo prazo é de um a dois anos, vencendo em maior parte (67%), até 2007. De fato, os resultados da BC têm sido suficientes para o pagamento dos encargos externos. Para ter-se idéia do quê significa tal em termos de curto prazo, vejam-se os resultados da balança comercial em 2005: 35 bilhões de dólares. Se dividirmos esse resultado por 12 meses, ter-se-á um resultado mensal de 2,9 bilhões de dólares, que são os valores médios do cronograma de amortizações mensais da dívida externa, até 2007.

Por fim, a quase totalidade da dívida de responsabilidade do setor público é constituída de *notes*, ou títulos emitidos, além de dívidas para com organismos multilaterais tais como o Clube de Paris, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Quase 60% dela está contratada a taxas fixas de juros. Ao mesmo tempo, o setor privado, que vem diminuindo seu endividamento externo, tem uma concentração de dívidas com instituições financeiras privadas e na tomada de empréstimos de seus fornecedores externos. [8] O dólar é a moeda predominante nas dívidas de ambos agentes.



[8] Mais informações encontram-se nos relatórios anuais do Bacen, disponíveis em www.bcb.gov.br

Gráfico 12: Brasil. Endividamento externo. Em milhões de dólares. Fonte: IPEA – IPEADATA.

No gráfico 13, pode-se observar a apreciação do real face ao dólar, explicada pelo acúmulo de divisas em poder do Bacen (que hoje situam-se em quase 100 bilhões de dólares), a partir de 2004, após um período de estabilização num patamar mais desvalorizado, entre 2001 e 2003. Tal sugere a necessidade de reformas no regime cambial brasileiro, pela ótica do favorecimento às exportações de manufaturados e de proteção à indústria local. Isto às custas do desaparecimento do que sobrou do parque industrial local depois da liberalização e da apreciação do câmbio permitidas pelo desastroso Plano Real.

Gráfico 13. Brasil. Taxa de câmbio real efetiva. 2000 = 100. Fonte: IPEA – IPEADATA.

Pode-se sugerir ainda que os preços das exportações têm sido pressionados negativamente pelo lado da oferta, ainda que a demanda tenha se mostrado bastante favorável, dado que mesmo paralelamente à apreciação cambial os termos de intercâmbio têm sofrido persistente estagnação, tal como verificado na figura 14. [9]

[9] Para uma análise mais pormenorizada de séries relativas ao comércio exterior brasileiro, da discrepância entre oferta e demanda externa, e dos montantes produzidos *versus* as cotações internacionais de algumas das principais *commodities*, ver o capítulo 5 de SCHINCARIOL, Vitor Eduardo, *Acumulação de capital no Brasil sob a crise do fordismo*, p. 213 e subseqüentes.

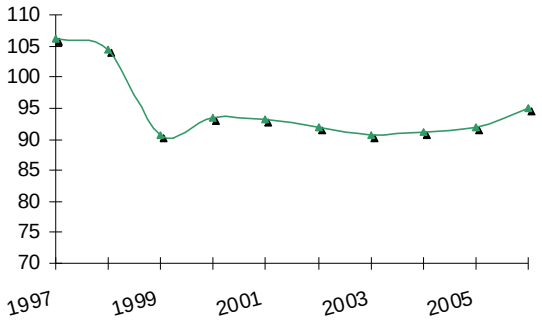


Gráfico 14. Brasil. Termos de Intercâmbio. 2000 = 100. Fonte: IPEA – IPEADATA.

Em termos numéricos tal relação é mais clara: enquanto o custo do dólar cai quase 30 pontos percentuais, os termos de intercâmbio se elevam apenas quatro pontos percentuais.

	Termos de intercâmbio	Taxa de câmbio real efetiva
2000	93,41835726	99,9989075
2001	93,1020532	118,670604
2002	91,89210884	125,4129905
2003	90,59120114	124,9852363
2004	91,13766427	123,7693929
2005	91,91470544	105,4815914
2006	94,89306611	97,62729283

Tabela 3. Brasil. Termos de intercâmbio e taxa de câmbio real efetiva. Fonte: IPEA – IPEADATA.

Logo, as autoridades têm diante de si o impasse entre desvalorizar o real e elevar ainda mais as dificuldades nos termos de intercâmbio, além de pressionar negativamente a renda local, mas auxiliando a indústria doméstica, ou manter o câmbio valorizado às custas da elevação das importações e da pressão à produção local. A elevação das importações também foi marcante no período considerado, e possibilitada justamente pelos resultados bons na BC.

Quanto aos investimentos estrangeiros diretos, a queda é marcante e continuada. Terminado o ciclo de *liquidação do patrimônio popular* – as privatizações – os investidores externos desinteressaram-se novamente pelo mercado local, bastante estagnado. Isso é agravado pela elevação progressiva das

remessas de lucros ao exterior, que é quase indiferente às flutuações do produto. O montante total registrado entre 1996 e 2006 é sete bilhões de dólares.

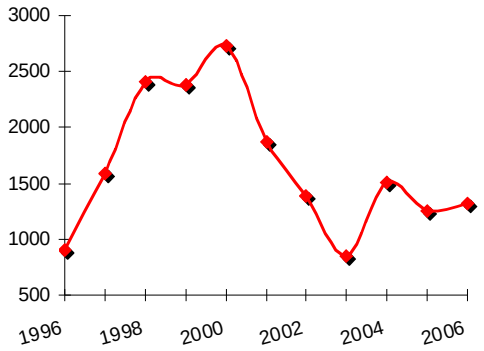


Gráfico 15. Brasil. Investimentos Estrangeiros Diretos. Em milhões de US$. Fonte: IPEA – IPEADATA.

		Anos	*Variação*
1996	354,839		
1997	527,686	1997/1996	1,48
1998	607,272	1998/1997	1,15
1999	459,557	1999/1998	-0,75
2000	354,402	2000/1999	-0,77
2001	435,519	2001/2000	1,22
2002	501,660	2002/2001	1,15
2003	533,603	2003/2002	1,06
2004	688,109	2004/2003	1,29
2005	1111,423	2005/2004	1,61
2006	1388,708	2006/2005	1,24

Tabela 4. Remessas de lucros e dividendos, em milhões de US$, e transformação de um ano a outro. Fonte: IPEA – IPEADATA.

Assim, a melhoria relativa da situação externa, com acúmulo de divisas, elevação das exportações, ausência de ataques especulativos e diminuição da dívida externa privada, deveriam conduzir a uma apreciação do real que pode exigir modificações no regime cambial, em favor de maior interferência, dado o ônus que tal pode assumir para a produção local. O ex-Ministro da Fazenda, Antonio Palocci, insistia sempre, porém, na necessidade da "independência do Banco Central", como se as economias

inglesa e brasileira fossem similares. Este foi o tom de praticamente todo o Ministério da Fazenda durante o primeiro governo Lula[10].

A dívida pública interna

Paradoxalmente, a administração da dívida pública interna mobiliária constitui-se no atual aguilhão da tão esperada e prometida ingerência pública em favor do *crescimento*.

A dívida interna soma aproximadamente 900 bilhões de reais. Os retornos de quase 60% dos diversos títulos que o governo coloca no mercado financeiro – Letras ao Tesouro Nacional, Letras Financeiras do Tesouro, Notas do Tesouro Nacional e outros – estão atrelados ao Sistema Especial de Liquidação e Custódia (o SELIC). Explica-se assim a dificuldade *política* tácita em rebaixar a taxa de juros. Um rebaixamento incorreria em perda de *bilhões* pelo "mercado", nas futuras emissões de novos títulos, à luz da rentabilidade atual. Tal "mercado", em maior parte local, constituído pelos bancos, grandes grupos econômicos e fundos de pensão, capturou o Comitê de Política Monetária e o Banco Central, exercendo uma pressão até agora vitoriosa sobre a política econômica no sentido de manter elevada a taxa de juros, assegurando uma rentabilidade alta.

Ao mesmo tempo, o "mercado" transformou-se num defensor sem paralelo da manutenção de baixas taxas de inflação. Como apenas 16% dos títulos em sua posse estão atrelados a algum índice de preços (sendo os 27% restantes atrelados ao câmbio e pré-fixados), a elevação dos preços representaria, igualmente, uma desvalorização de seus ativos financeiros, se dada paralelamente a

[10] Seria injusto atribuir a origem do debate sobre a autonomia do BACEN ao ministro Palocci. A origem dessa idéia, no mínimo exótica, está na gestão de Octávio Bulhões no Ministério da Fazenda, durante o governo ditatorial de Castello Branco (1964 – 1967). Segundo declarações de Bulhões à imprensa à época, a "independência do Banco Central" (ou a total e completa ausência da necessidade de prestação de contas a qualquer um dos Poderes Públicos) evitaria a influência "política" em decisões "técnicas" do CMN. À época, os militares fizeram ouvidos moucos ao reclame de Bulhões.Essa tentativa de concessão de "carta branca" à burocracia do BACEN seria recolocada em pauta em meados do governo FHC, por três presidentes da instituição à época - Gustavo Franco, Francisco Lopes e Armínio Fraga - e pelo Ministro da Fazenda, Pedro Malan. O que causa estranheza na postura do ministro da Fazenda do governo Lula é justamente sua concordância com tal instrumento que coloca o Banco Central como uma instituição da burocracia do Estado Brasileiro além do alcance dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. É de se perguntar aos defensores dessa tese de onde "emanaria" este poder a ser agregado aos outros...

uma manutenção da taxa de juros no mesmo patamar, ou, ainda de modo mais prejudicial, em caso de seu rebaixamento. É apenas isso, quer dizer, o papel que assumiu o mercado financeiro no controle das contas públicas particularmente no Brasil, que explica a posição conservadora do Banco Central em relação à baixa tolerância com a inflação. Evidentemente, outras estruturas subdesenvolvidas podem, e estão fazendo tal, crescer acima de 5% sem que haja descontrole dos preços. Isto está bastante explicitado na atual literatura econômica comparativa.[11]

Esse verdadeiro caso de discussão de *economia política*, onde o mercado financeiro assume uma preponderância sobre as decisões de política econômica, sobressaindo-se em relação aos desígnios de outros setores da burguesia local, como o capital industrial não-financeirizado, é que explica a impotência da ingerência pública atual. Por mais discursos e promessas que possam fazer as autoridades, seus gastos estão hierarquicamente amarrados, com o pagamento de juros assumindo a posição de destaque. De fato, o grau a que se chegou de endividamento torna o governo refém do mercado.

Como dado ilustrativo, veja-se que em 2005 o superávit das contas públicas permitiu o pagamento de 160 bilhões de reais em juros, ao passo que os gastos com INSS e benefícios sociais somaram 80 bilhões. Tais 160 bilhões de reais são aproximadamente 8% do PIB, ou o montante necessário para elevar a taxa de investimento para seus patamares históricos. Dos gastos não-financeiros do Estado, os investimentos com infra-estrutura atingiram a marca mínima de 5% em 2005 (contraposta à média de 16% nas duas décadas passadas). [12]

Evidentemente, este problema de *distribuição* assumiria aspectos menos perversos se o sistema financeiro os canalizasse de modo produtivo, favorecendo o consumo e o investimento em

[11] Ver por exemplo artigo de Delfim Netto na *Carta Capital* de 1 de Novembro de 2006, onde o autor coteja diversas taxas de crescimento entre 3 e 9%, de países subdesenvolvidos, com taxas de inflação inferiores a 5% nestes mesmos países.
[12] Ver o caderno Dinheiro, da Folha de São Paulo, de 3 de setembro de 2006, páginas B3 e B4.

capital fixo, não deprimindo a renda e não favorecendo o consumo improdutivo da classe dominante local. Não é o caso. A ineficiência do setor financeiro brasileiro em canalizar os recursos de que dispõe já foi ressaltada na literatura. [13] Por exemplo, um estudo do Comitê Latino-Americano de Assuntos Financeiros (Claaf) indicou que o índice de concessão de crédito bancário representou 27% do PIB nacional entre 2000 e 2005, em contraposição aos 70% dos EUA e quase 100% na Península Ibérica. [14]

A idéia da renegociação da dívida, ou mesmo um calote parcial, trazendo a público o debate, é considerada "deselegante" e de conseqüências desastrosas pelos economistas conservadores. Isso mostra a degeneração da discussão de economia política no país, com a maior parte dos economistas assumindo a situação como natural e pintando cenários desastrosos no caso de qualquer alteração do *status quo* – o que é nada menos que sua submissão aos interesses do capital financeiro.

A visão oficial sobre o problema desta dívida que tem prazo médio de 30 meses de vencimento, é de que, com a manutenção de férreos superávits, pode-se diminuir seu montante à medida que o PIB se eleva. Diminuindo-se o montante relativo face ao PIB e face, assim, às contas públicas, podem-se rebaixar os juros. Rebaixando os juros, abre-se aos poucos uma nova rodada de investimentos.

Além desta visão pouco realista de que o rebaixamento da SELIC atende apenas ao comportamento da dívida em si – uma variável supostamente *a-política* – como se o mercado não jogasse com o pesado endividamento do Estado, pressionando contra uma declinação de novos empréstimos se sua remuneração não se mantiver alta, a discussão, amplamente levada a cabo nos meios de comunicação, superestima o poder da política monetária. Pinta-

[13] Cf. por exemplo o artigo "O sistema financeiro brasileiro: a modernização necessária", de Fernando J. Cardim de Carvalho, em *Novo-Desenvolvimentismo,* organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renault Michel.
[14] Ver reportagem em *Carta Capital*, nº. 419, p.43.

se um cenário no qual os capitalistas locais estariam prontos a investir assim que a *eficiência marginal do capital* se elevasse.

Isso não ocorrerá. O poder dos salários caiu na última década, a produtividade se elevou, produzindo-se mais, mais barato e melhor. No entanto, sem a participação maciça do Estado na acumulação de capital fixo, os empresários brasileiros, os grandes grupos industriais etc., permanecerão desempenhando o mesmo papel que Fernando Henrique lhes atribuía na década de setenta: o de "pata fraca" do capitalismo brasileiro. Nesse caso, a elevação da taxa de lucro não é a única variável explicativa do crescimento econômico, tendo-se de atribuir a isso outros elementos do ambiente macroeconômico. Como escreve Wilson Barbosa, "*nem sempre os capitalistas têm o interesse de ampliar a produção*". [15]

Ou, como escreve Galbraith:

"*As empresas tomam empréstimos quando podem fazer dinheiro, e não quando a taxa de juros é baixa. As taxas de juros são um detalhe quando as vendas vão mal. As empresas não tomam empréstimos nem aumentam as vendas quando não conseguem vender.*" [16]

No debate público, há uma grande discrepância entre o que se demanda do Estado e o que ele "pode" fazer. Como se disse, os recursos sobrantes são canalizados ao setor financeiro, e em parte ao setor produtivo financeirizado (as grandes empresas também investem em títulos públicos, diversificando sua carteira de ativos). O superávit não visa apenas extirpar as fontes de inflação pelo recurso de *senhoriagem*, isto é, de emissão monetária, mas sim de garantir a devida colocação de capital no sistema financeiro, o detentor dos créditos da dívida pública. O setor produtivo de maior peso, que diversificou sua carteira de investimentos e adquiriu títulos públicos, faz também ouvidos moucos às conseqüências deste impasse, pois

[15] Ver *Acumulação de Capital no Brasil*, disponível em http://nepheusp.googlepages.com.
[16] *A economia das fraudes inocentes*, p.65.

continua lucrando com este mecanismo, além de receber os lucros costumeiros da reprodução simples do capital.

Todavia, os economistas e intelectuais liberais porta-vozes da pequena burguesia industrial, da classe média em vias de proletarização etc., continuam a atribuir ao Estado a responsabilidade pela criação de condições para o desenvolvimento, ignorando que com a atual estrutura de distribuição de gastos, o esforço será discrepante com os resultados. Mesmo que uma reforma tributária elimine a tão propalada carga tributária sobre os investimentos produtivos, é infantil esperar-se que uma nova rodada de investimentos ocorrerá. O caráter da estagnação é estrutural, não se ligando só à taxa de lucro, mas sim à disponibilidade de crédito e demanda efetiva, pública – via elevação dos gastos com capital fixo e planejamento indicativo – e privada, via consumo.

Este é dos aspectos mais ressaltados pela literatura, como um dos pontos de estrangulamento, via subconsumo, da reprodução ampliada no Brasil. A estrutura tributária é fortemente regressiva, e a burguesia local compensa os altos tributos sobre a produção com uma estrutura de cobrança de imposto de renda bastante leniente em relação às rendas auferidas. Em tempo: a Receita compensa os ganhos *absolutos* da tributação das camadas que auferem mais de 5.000 reais mensais (que perfazem 18% do total do que é recolhido, com 0,6% dos declarantes) com uma diminuição *relativa* de sua taxação (que não ultrapassa 15% da renda de cada declarante desta faixa). Isto, contrariamente aos setores intermediários, que ganham entre 2.000 e 5.000 reais mensais, mas que são tributados em 33% de seus rendimentos, na média – representando, por sua vez, 17% dos declarantes e 44% dos recursos auferidos pela Receita Federal. [17] Não sinalizando a atual administração reformas nesta área, será muito difícil atribuir à elevação do consumo um incremento da produção via elevação da demanda agregada. O

[17] O fato de que esta classe média quase-proletarizada não consiga expressar publicamente esta situação dá uma idéia aproximada de como se estrutura o discurso hegemônico da dominação no país.

mercado consumidor permanecerá fortemente dividido em basicamente três estratos, condicionando o funcionamento da estrutura industrial.

O caso brasileiro é bastante ilustrativo de uma situação de crise de estagnação capitalista, ou se se preferir, de subconsumo, que não se manifesta na "desproporção entre os departamentos I e II", mas sim numa estrutura que funciona de modo mais ou menos sincronizado, e que não eleva os investimentos por falta de um mecanismo planejador central, que só poderia ser o do planejamento indicativo do Estado, via coordenação dos investimentos e elevação dos mesmos.

A despeito disso, o desempenho da economia sob a administração petista não foi tão foi tão precário como o da administração tucana, devido principalmente a fatores exógenos à política econômica. O cenário externo apresentou-se bastante benevolente. Isso evitou as rodadas infernais de desvalorizações cambiais, de apertos ainda maiores nas contas públicas e de elevação dos juros, tão freqüentes na administração passada, e que explicam a estagnação marcante pelo lado da administração do governo.

Perspectivas

Em resumo, há os seguintes pontos:

a) o crescimento econômico do governo Lula (2003 – 2006) foi ligeiramente superior ao dos oito anos de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), sob todos os aspectos;
b) o governo Lula não buscou realizar mudanças estruturais na composição setorial do produto, em comparação com o governo FHC. Trata-se de um modelo que desestimula a produção industrial doméstica e incentiva a exportação primária e a economia de serviços para o crescimento econômico;

c) até 2003, o Governo Lula reproduziria o modelo de depressão do consumo agregado, adotado por FHC em seus últimos quatro anos. A recuperação do consumo, a partir de 2004, contudo, ainda se daria a patamares inferiores ao ritmo de crescimento anterior à crise cambial de 1999. O consumo do governo, por sua vez, permaneceu por todo o período 1994 - 2006 com o crescimento deprimido abaixo da taxa histórica de crescimento vegetativo da população, aumentando o espaço entre a demanda e a oferta de bens públicos à sociedade brasileira;
d) a formação bruta de capital apresenta-se estagnada desde 1994, apesar de apresentar uma considerável influência no ritmo de crescimento econômico, o qual parece ser a explicação mais provável para o ano de maior crescimento econômico do Governo Lula (2004);
e) o crescimento da economia brasileira tornou-se deliberadamente mais dependente e sujeito às oscilações da economia internacional e sua demanda pelos produtos primários ofertados pelo país;
f) os três governos estudados não alteraram o padrão de acumulação — formação de poupança bruta – estabelecido. Nesse sentido, não se pode falar em "reformas estruturais" do ponto de vista da distribuição do produto. Nesse sentido, Lula e FHC são bastante semelhantes;
g) as políticas distributivas de renda dos governos Lula e FHC foram igualmente inócuas do ponto de vista da redução da concentração de renda;
h) ambos os governos mantém, até o momento, elevadas taxas de desemprego, as quais refletem a política de "coma induzido" na demanda efetiva, através da depressão do consumo, do estímulo às exportações, da falta de proteção às indústrias de transformação e de bens leves e da retirada da agenda do Estado de fomento da economia.

Ainda, o sustento das atuais taxas de crescimento de 3-4% está ancorado numa série de condicionalidades. A primeira é a continuidade da elevação das exportações, e do comportamento do mercado financeiro. Estas são, reconhecidamente, variáveis exógenas à administração local. Com um cenário externo bom, o governo poderá proceder com uma diminuição relativa da relação dívida/PIB, via rebaixamento relativo de juros – até onde a queda-de-braço com o mercado financeiro permita. Isto liberará mais recursos para mais gastos sociais e parcerias público-privadas. Os superávits primários serão mantidos, porém, para assegurar o pagamento da dívida total restante e a estabilização dos preços, via estancamento do recurso de emissão monetária, com efeito recessivo sobre a demanda efetiva e o nível de produto.

Assim, o governo petista, limitando-se a reformas localizadas, que não alterem a estrutura da renda local, nem a estrutura de gastos públicos, conseguirá assegurar um crescimento médio anual de 4 a 5% no máximo. São estas limitações da ação estatal que explicam que, ao mesmo tempo, o governo tanto "apele" para os empresários, para que elevem suas inversões. Trata-se sempre de, no discurso público, passar a "batata quente" para o próximo, porque as limitações de política econômica são tácitas, quando se adota viés monetarista numa estrutura subdesenvolvida. O discurso pseudo-desenvolvimentista assume, assim, um caráter ridículo, de irrelevância, numa economia voltada ao exterior e ao capital usurário.

Mantido este cenário, os investimentos privados elevar-se-ão um pouco, mas continuarão insuficientes diante da necessidade acumulada nas duas décadas passadas, limitados que estarão pela ausência de uma postura mais expansiva do governo. Ao mesmo tempo, os investimentos estrangeiros mostram-se em queda franca, face à estagnação do mercado local; as remessas de lucros e

dividendos na conta de serviços compensam, nesta óptica, as entradas pela conta de capitais.

Por fim, e de certo modo até ironicamente, há inclusive um limite objetivo para um crescimento acima de 5 a 6%. Ele é explicitado pelos estudos recentemente publicados pelo IPEA: referem-se às baixas taxas de investimento no setor elétrico. [18] A atual estrutura de geração não permitirá uma elevação maior do PIB, a preço de colapso. Este problema, vindo da privatização do setor, permanecerá como o aguilhão mais claro a expansões mais expressivas do produto doméstico, ao lado da conhecida precarização progressiva da estrutura de transportes, por falta de investimentos.

Uma desaceleração das economias norte-americana e chinesa, conjugada com ataques especulativos, pode porém desarticular o frágil edifício que legou a Lula a vitória nas recentes eleições de 2006, acentuando as fragilidades do modelo que o Plano Real montou, e que a própria economia já tinha antes da maré neoliberal (concentração da renda local, debilidade da acumulação privada, forte restrição dos gastos públicos, gasto improdutivo da renda etc.). Eliminada a calmaria do setor externo, restará pouco a contar de um governo que insiste no discurso, mas não enfrenta as classes parasitas e os problemas estruturais.

Séries e dados:

Ipeadata. www.ipeadata.gov.br

Banco Central do Brasil www.bcb.gov.br

Folha de São Paulo, vários números

Núcleo de Economia Política e História Econômica http://nepheusp.googlepages.com

Revista Carta Capital, vários números

Organização Mundial do Comércio www.wto.org

[18] Ver os exemplares da Folha de São Paulo de 13, 14 e 15 de Novembro de 2006.

Referências Bibliográficas

BARBOSA, Wilson do Nascimento. Acumulação de capital no Brasil (mimeo.). Disponível em http://nepheusp.googlepages.com

GALBRAITH, John Kenneth. *A economia das fraudes inocentes*. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

SCHINCARIOL, Vitor Eduardo, *Acumulação de capital no Brasil sob a crise do fordismo*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2006.

SICSÚ, João, DE PAULA, Luiz Fernando, MICHEL, Renault (orgs.). *Novo-Desenvolvimentismo*. Barueri: Editora Manole, 2005.

SWEEZY, Paul. *Teoria do Desenvolvimento Capitalista*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

Desenvolvimentismo às avessas: o processo de desindustrialização brasileiro sob a égide neoliberal (1990-1999)

Felipe Pereira Loureiro[1]

Introdução

No final dos anos 1980, o Brasil possuía um dos maiores e mais integrados parques industriais do chamado *mundo subdesenvolvido*. O processo de substituição de importações nacional, intensificado a partir da década de 1930, teve no Estado um dos seus principais fomentadores, seja direta (investimentos públicos), seja indiretamente (proteção alfandegária, política de controle de câmbio, linhas especiais de crédito). Em razão disso, passou-se, no início do século XX, de uma estrutura industrial de porte reduzido, centrada em setores leves (bens de consumo não-duráveis) e alicerçada, de maneira direta, na dinâmica primário-exportadora nacional, para outra, no final dos Novecentos, de grande porte, constituída por sólidos setores intensivos em tecnologia (bens intermediários e de capital) e capaz de suscitar, *per se*, efeitos multiplicadores de renda consideráveis no mercado interno local

Sabe-se, por outro lado, que esse processo substitutivo de importações também apresentou deficiências, as quais, por sua vez, potencializaram sérios problemas brasileiros. O aprofundamento das desigualdades sociais e regionais em termos de renda, por exemplo, esteve diretamente relacionado, entre outros fatores, à industrialização local. A maior expansão da produtividade fabril em detrimento dos salários dos operários e a mudança do padrão de acumulação do setor secundário doméstico a partir da década de 1950 — assentada, a partir de então, na fabricação de bens duráveis para as classes média e alta — muito contribuíram para essa regressão distributiva da renda interna (TOLIPAN, 1975). Além disso, em razão do intervencionismo governamental citado, alguns

[1] Mestre em História Econômica – Universidade de São Paulo.

setores fabris produziam de maneira "ineficiente" quando **comparados** aos seus congêneres internacionais, seja no que condizia à qualidade dos bens, seja no que se referia aos preços dos mesmos. Outros, diferentemente, capitaneados por empresas multinacionais, utilizavam-se da mão-de-obra barata e da abundância de certos tipos de matérias-primas nacionais para exportar seus produtos. A crescente abertura comercial realizada pelos países ricos entre o final dos anos 1970 e início dos 1980, liderada pelas Administrações Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), embasou essa mudança no padrão do comércio exterior brasileiro[2]. Apesar dos aspectos positivos suscitados por essas vendas — especialmente no que concerne ao aumento do emprego e, portanto, da renda locais —, deve-se salientar, por outro lado, os efeitos deletérios da crescente evasão de divisas (lucros e dividendos) por parte dessas empresas multinacionais para suas matrizes no exterior, agravando, assim, a já difícil situação da balança de pagamentos brasileira na década de 1980.

Assim sendo, baseando-se nas citadas deficiências da industrialização substitutiva — especialmente na questão da baixa produtividade de alguns dos seus setores —, um grupo de estudiosos brasileiros passou a defender, a partir do final dos anos 1980, a necessidade de "modernização" do parque industrial do país, sob auspícios dos ditames neoliberais. Pregava-se, nesse sentido, a necessidade de ampla liberalização financeiro-mercantil doméstica e brusca redução do intervencionismo estatal em quaisquer aspectos econômicos (FRAGA NETO e LARA REZENDE, 1985; e FRANCO, 1998).

Como se sabe, esse ideário liberalizante não apenas ficou no papel. Ele virou realidade a partir do Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e foi aplicado, de maneira mais radical, durante a primeira Administração Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Nesta, mediante adoção do *Plano Real* — e, portanto, de um

[2] A título de ilustração, lembra-se que, em 1972, as exportações brasileiras de manufaturados representavam apenas 36,1% do valor das exportações nacionais. Em 1978, essa proporção saltou para 47,4% e, seis anos depois, para 66,3%. Para maiores informações, ver: SINGER, 2003, p. 110.

câmbio *fixo* valorizado —, procedeu-se quase que a um total nivelamento das condições de preços entre os bens fabris nacionais e estrangeiros. A instauração do câmbio flutuante, após a forte crise financeira que atingiu o país em janeiro de 1999 (início do segundo mandato de FHC), significou, devido à desvalorização apresentada pela moeda doméstica, um certo "respiro" para as indústrias. O período mais radical da "abertura", pelo menos para o setor fabril, havia, dessa maneira, chegado ao fim. A partir de então — e os governos posteriores mostraram (FHC, 1999-2002) e mostram (Lula, 2002-2007) muito bem isso —, políticas econômicas ortodoxas, marcadas pelas austeridades fiscal e monetária, tornaram-se regra no país, a fim de que a "conta" do *populismo cambial* dos anos 1990 pudesse ser paga.

O alto custo dessas políticas (juros elevados, aumento da carga tributária, restrição dos créditos), neutralizou, para vários setores da economia (inclusive para o industrial), os parcos benefícios obtidos com a depreciação do câmbio no final do século XX. Como resultado final, tem-se, por mais de vinte anos, uma estagnação quase que contínua da economia brasileira.

Tomando-se como base, portanto, o diagnóstico da economia brasileira feito pelo ideário neoliberal, bem como a implementação das suas principais diretrizes, objetiva-se, neste artigo, analisar os impactos dessa liberalização mercantil nas indústrias nacionais. Tem-se como hipótese central a tese de que uma das principais conseqüências dessa abertura foi a de ter propiciado, em **senso estrito**, um processo de desindustrialização no país. Este, ao nosso ver, desqualifica qualquer possibilidade de visualização de aspectos positivos na implementação dessa política no que tange ao setor fabril.

A fim de comprovar essa hipótese, foram analisados, empiricamente, dados referentes à evolução produtiva, comercial e estrutural das indústrias brasileiras em seus mais diferentes ramos. No mesmo sentido, tentou-se argumentar acerca dos benefícios suscitados pela internalização de setores fabris intensivos em

tecnologia, independentemente das "ineficiências" apresentadas pelos mesmos

Lembra-se, todavia, que essas hipóteses situam-se em posições contrastantes com as conclusões apresentadas por muitos trabalhos recentes sobre o tema (ver, por exemplo, MOREIRA, 1999 e MIRANDA, 2000). Nestes, nega-se a existência de um processo de desindustrialização brasileiro na década de 1990. Defende-se, ao contrário, que os "os impactos da abertura comercial (...) foram, de maneira geral, na direção esperada e desejada", em razão, entre outros fatores, do aumento da produtividade nas fábricas locais (MOREIRA, 1999, p. 327). Salienta-se também a importância da especialização setorial como quesito básico para o crescimento das exportações nacionais, que teriam, segundo tais estudiosos, o potencial de compensar, de maneira "sustentável", as perdas sofridas pelos ramos "ineficientes" com o processo de "modernização". O antagonismo entre as nossas conclusões e as dos autores citados demanda uma análise mais pormenorizada dos argumentos destes, o que se espera realizar ao longo do texto. Com isso, objetiva-se fortalecer as hipóteses antes apresentadas.

Por fim, no que se refere à divisão do artigo, apresentar-se-ão, na primeira parte do mesmo, os principais fatos que compuseram o processo de liberalização mercantil da economia nacional. Compete também, nesse momento, sopesar os argumentos mais importantes dos defensores dessa abertura, bem como suas expectativas acerca da sua realização. Na segunda parte, por sua vez, analisar-se-ão os dados referentes ao desempenho da indústria local durante o período. Especial atenção será concedida para as mudanças em termos de participação relativa apresentadas pelos ramos fabris no agregado industrial brasileiro. O comportamento do setor no que condiz ao comércio exterior também será abordado. Ao final, pensa-se ser possível sugerir algumas conclusões sobre as problemáticas levantadas.

1. A abertura comercial brasileira dos anos 1990

O processo de liberalização comercial brasileiro foi iniciado no alvorecer da década de 1990 durante o Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992). Naquele contexto, muitos argumentavam que a hiperinflação vivida pelo país (mais de 126.184,06% ao ano) estava diretamente relacionada à exaustão do modelo de industrialização substitutiva (OLIVEIRA, 2002, p.105). Os gastos públicos excessivos — sejam aqueles referentes aos investimentos governamentais em si, sejam aqueles condizentes aos inúmeros subsídios que, de uma certa forma, diminuíram o poder de captação ou retenção tributária estatal — tornaram cada vez mais freqüentes as emissões monetárias sem vínculos com as variações reais das atividades produtivas.

Argumentava-se, além disso, que o problema da inflação apresentava conexões com a questão da "ineficiência" dos vários setores industriais no que tange à questão das suas respectivas produtividades. Via-se o chamado "paternalismo de Estado" como o principal responsável por tal situação. (FRANCO, 1998). Segundo essa lógica, custos cada vez mais afastados dos padrões internacionais se refletiam em preços domésticos também cada vez mais não-condizentes com os externos. Afora isso, advogava-se uma suposta capacidade produtiva insuficiente por parte das empresas fabris locais a fim de atender toda demanda agregada do país, impulsionando a chamada "pressão inflacionária".

A fim de solucionar essas problemáticas, muitos estudiosos do final dos anos 1980 defenderam a necessidade de se "modernizar" radicalmente o parque produtivo nacional. Argumentava-se que, dentro de um contexto econômico cada vez mais "globalizado" — processo este visto como imparcial, inédito e, ao mesmo tempo, inevitável para todo o planeta —, dever-se-ia fundamentar o crescimento econômico brasileiro "solidamente", isto é, mediante (i) alocação racional dos recursos e (ii) aumento de produtividade dos fatores. Para tanto, advogava-se, entre outras medidas, a redução do intervencionismo estatal no campo econômico. Esta redução, no que tange às indústrias, não significaria apenas a necessidade

de vender ativos públicos do setor (privatizações), mas também a de acabar com quaisquer tipos de protecionismos ou discriminações contra produtos ou empresas estrangeiras (abertura comercial). Assim, concluíam esses estudiosos, mediante aumento da produtividade das fábricas nacionais, reduzir-se-iam custos e aumentar-se-iam lucros, salários e, principalmente, as exportações dos manufaturados brasileiros de maior vantagem comparativa em relação aos concorrentes internacionais. O crescimento da massa de ordenados dos trabalhadores (ascensão da demanda agregada doméstica), aliado às elevações das vendas internacionais dos produtos fabris brasileiros, suscitariam, segundo eles, novos ciclos de investimento e, assim, um "crescimento sustentável" do produto (FRAGA NETO e LARA REZENDE, 1985; e FRANCO, 1998).

A eleição de Fernando Collor de Mello para presidente nas eleições de 1989 representou, no fundo, a vitória desses grupos favoráveis às reformas neoliberais no país. A partir de então, a abertura econômico-financeira tornou-se um verdadeiro "projeto de Estado". Logo nos primeiros meses como governante, Collor desfechou um conjunto de medidas liberalizantes com o intuito, segundo ele, de transformar as "carroças" produzidas no país em "carros" (OLIVEIRA, 2002). A metáfora automobilística é emblemática por fazer menção à necessidade, tão reforçada pelos círculos de estudiosos neoliberais, de modernização da indústria brasileira. Esta seria forçada, nesse sentido, a produzir bens de qualidade e preço semelhantes aos estrangeiros.

As primeiras atitudes propriamente liberais do novo presidente vincularam-se à extinção de inúmeras barreiras não-tarifárias, tais como o chamado *Anexo C*, uma lista composta por mais de 1.300 produtos cuja importação era proibida em razão da produção de similares nacionais (CARNEIRO, 2002, p.313). Após isso, procedeu-se a uma diminuição das barreiras propriamente tarifárias. Pode-se observar (Tabela 1) que a taxa alfandegária média para a entrada de bens estrangeiros no país passou de 47,9% (1990) para 16%

(2006), enquanto a tarifa máxima decresceu de 155,8% (1990) para 53,1% (2006). Em termos percentuais, o intervalo temporal que apresentou a maior queda, para ambas as taxas, foi 1993-1994 (-33,9% e -40,6%, respectivamente), isto é, correspondente ao Governo Itamar Franco (1993-1994). Explica-se tal decréscimo em razão dos arranjos necessários para a implementação do *Plano Real* (1994). Sabe-se que a abertura comercial foi utilizada pelos seus ideólogos como uma das armas de controle inflacionário. A facilitação para inúmeros bens externos ingressarem no país possibilitava não apenas uma maior oferta doméstica de produtos, mas também uma oferta a preços menores do que os exercidos pelas empresas nacionais (SINGER, 2002, p.117). Não se pode, portanto, compreender o "sucesso" dessa estabilização monetária sem se considerar o processo de liberalização mercantil intensificado por Itamar Franco em 1994. Por último, percebe-se que, entre 1994 e 1995, houve aumentos significativos para as taxas média e máxima (63% e 505%, respectivamente). Explica-se isso devido aos acordos tarifários favoráveis obtidos pelo setor automobilístico junto ao governo (Idem, p.116).

Tabela 1 – Tarifas média e máxima para produtos estrangeiros – Brasil (1990-95 e 2006), em %

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	2006
Tarifa média	47,9	38,8	31,5	23,3	15,4	25,2	16
Tarifa máxima	155,8	124,8	98,7	75,1	44,6	270	53,1

Fonte: CARNEIRO, 2002, p. 314.

Além dessas medidas, deve-se lembrar o papel exercido pela valorização do câmbio no que tange ao barateamento das importações. Com isso, nivelaram-se ainda mais os preços dos bens nacionais em comparação aos dos produtos estrangeiros. Explica-se essa apreciação do real junto ao dólar, mantida a duro preço até 1998, em razão da (i) existência de capitais em excesso nos países centrais no período em questão (GONÇALVES, 2003); e (ii) das elevadas taxas de juros postas em prática pelas autoridades nacionais a fim de atrair investidores estrangeiros. Devido a esses fatores, não apenas se processou um crescimento sem precedentes

da dívida pública local, como também, por causa da considerável diferença entre a taxa média de juros estrangeira e àquela então paga pelo Brasil, colocaram-se as empresas industriais brasileiras em situação de visível desvantagem no que se refere aos financiamentos necessários para as expansões e modernizações produtivas (OLIVEIRA, 2002, p.107).

Por fim, a liberalização do mercado de capitais, intensificada a partir do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), completou esse processo de suposta "equalização" das condições de concorrência entre empresas internas e externas. Das medidas postas em prática nesse sentido, destacaram-se: (a) o fim da proibição dos *investimentos externos diretos* (IED) em vários setores antes considerados estratégicos da economia (tais como o das telecomunicações e o petrolífero); (b) o aumento considerável do nível de conversabilidade[3] da conta de capitais no sistema da balança de pagamentos, permitindo, assim, fluxos bem menos burocráticos de dividendos e lucros das empresas multinacionais aqui instaladas para suas matrizes no exterior; e (c) o *status* jurídico de igualdade entre empresas nacionais e estrangeiras — aprovado mediante emenda constitucional em 1994 — no que se refere, por exemplo, às isenções tributárias e ao acesso às linhas de créditos públicas (tais como as oferecidas pelo BNDES, com juros subsidiados — CARNEIRO, 2002, pp.265-273).

Pode-se dizer, portanto, que (i) a extinção de grande parte das barreiras não-tarifárias para certos tipos de bens estrangeiros; (ii) a queda brusca nas taxas aduaneiras; (iii) a forte valorização cambial propiciada pelo plano de estabilização monetária; e (iv) a ampla liberalização do mercado de capitais do país foram, no geral, as bases daquilo que se convencionou chamar "processo de abertura comercial brasileiro dos anos 1990" (FIORI, 2003). Faz-se necessário, agora, verificar os impactos dessa liberalização mercantil nas indústrias e observar até que ponto os diagnósticos do

[3] "O grau de conversabilidade da conta de capital traduz a facilidade com que são permitidas as entradas e saídas de capitais de não-residentes e residentes dentro de um país". Ver: CARNEIRO, 2002, pp.265-266.

projeto neoliberal foram ou não alcançados pela antes "ineficiente" estrutura fabril nacional.

2. Os impactos da abertura comercial na indústria brasileira

O processo de abertura comercial brasileiro, conjugado ao programa de estabilização monetária, proporcionou perdas consideráveis para a economia do país, apesar da existência de alguns poucos efeitos positivos no curto prazo. Observa-se, em primeiro lugar, o desempenho do produto doméstico ao longo do período (Tabela 2). Vê-se que seu crescimento médio foi menor do que o de todas as décadas anteriores. Mesmo os anos 1980, chamados de "perdidos", apresentaram resultados superiores aos 1990.

Tabela 2 – Taxas médias anuais do crescimento do PIB, da população e do PIB *per capita* (1960-1999)

	PIB	População	PIB *per capita*
1960-1969	6,07	2,9	3,09
1970-1979	8,75	2,57	6,02
1980-1989	2,93	2	0,93
1990-1999	1,77	1,4	0,37

Fonte: OLIVEIRA, p.112.

Nota-se, além disso, que o crescimento do produto entre 1990 e 1999 superou de maneira módica a taxa de ascensão demográfica nacional. Com isso, a elevação do PIB *per capita* apresentada pelo país naquele momento foi quase que insignificante (0,37%). A comparação com as décadas anteriores, inclusive com a de 1980, demonstra bem o quanto diminuto fora o aumento citado (Tabela 1).

Vários são os fatores que explicam os fracos desempenhos da economia brasileira no período. O processo de liberalização mercantil dos anos 1990, realizado de maneira brusca e sem maiores preocupações adaptativas, suscitou, entre outras conseqüências, o ingresso maciço de bens importados — muitos deles de alta qualidade e baratos — em nosso território. Em razão disso, inúmeras atividades produtivas domésticas, incapazes de concorrer com esses produtos, ou fecharam suas portas, ou tiveram que se modernizar rapidamente. Essas modernizações significaram,

em essencial, a introdução de melhorias técnicas e organizacionais nas estruturas produtivas, visando, assim, reduzir custos, diminuir preços e aprimorar qualidades dos bens por elas fabricados.

Seja devido às falências de empresas incapazes de concorrer com os produtos estrangeiros nesse contexto de abertura comercial, seja em razão do aprimoramento técnico-organizacional feito por muitas delas, o fato é que, como conseqüência dessas transformações, aumentou-se consideravelmente o número de pessoas desempregadas no país. Em 1989, 3% da PEA nacional se encontrava sem trabalho; em 1998, no auge do programa de liberalização comercial e estabilização monetária, essa porcentagem havia subido para 7,6% (SINGER, 2002, p.120 e OLIVEIRA, 2002, p.100). Em números absolutos, apenas a título de ilustração, havia, em 1994, 4,5 milhões de desempregados. No final do Governo Fernando Henrique Cardoso, apresentava-se a incrível marca de 11,5 milhões de pessoas sem emprego no país (mais de 11% da PEA nacional — POCHMANN, 2002, p.15). Assim, vê-se que, a cada ano da Administração FHC, 1 milhão de brasileiros ficavam desempregados.

Não houve, apenas, redução dos postos de trabalho nacionais nos anos 1990. Assistiu-se também à crescente precarização das condições de emprego. Observa-se que a porcentagem do número de trabalhadores com carteira assinada no universo da população ocupada decresceu continuamente ao longo do período. Em 1989, quase 60% desta possuía registros trabalhistas oficiais. Dez anos depois, essa porcentagem foi reduzida para 44,7% (OLIVEIRA, 2002, p. 116). Explica-se tal mudança não apenas pela necessidade de sobrevivência dos milhões de trabalhadores sem ocupação que ingressaram na economia informal, mas também por iniciativa das próprias empresas. Muitas destas, com o intuito de reduzir custos — e, assim, suportar a concorrência estrangeira —, passaram a demitir parte dos seus quadros empregatícios a fim de contratá-los, por exemplo, sob estatuto de membros de cooperativas ou de pessoas jurídicas

autônomas. Diminuíam-se, assim, os encargos trabalhistas e se retiravam, ao mesmo tempo, tais pessoas das estatísticas públicas como "trabalhadores formais".

No que concerne à distribuição setorial do pessoal ocupado, observa-se que o setor secundário foi aquele que mais perdeu postos de trabalho ao longo da década de 1990 (1 milhão e 588 mil, Tabela 3). O setor primário apresentou redução um pouco mais modesta (548 mil), enquanto o de serviços expandiu-se consideravelmente. Mais de 6 milhões de pessoas ingressaram no setor terciário durante os anos 1990. Sabe-se, todavia, que grande parte desses postos empregatícios criados se caracterizavam pela informalidade. Vê-se, portanto, que a expansão total das pessoas ocupadas no período (quase 4 milhões) só foi possível em razão do *boom* do setor de serviços. Entende-se, assim, o porquê de os setores primário e secundário terem perdido participação relativa no agregado dos postos de trabalho local (-17,2% e -9,8%, respectivamente) em detrimento do terciário (expansão de 12,7%).

Vê-se, por outro lado, que o índice de produção agregado do setor secundário brasileiro não demonstrou redução (Tabela 4). Entre 1989 (momento anterior ao processo de liberalização mercantil) e 1999, houve crescimento de 6,58% da produção fabril. Discriminando-se tais índices mediante categoria de uso, observa-se que os bens de consumo duráveis apresentaram a maior ascensão no período (22,1%), segundos pelos não-duráveis (6,7%) e pelos intermediários (5,9%). Os bens de capital, no entanto, sofreram forte declínio (-18,3%).

Tabela 3 – Pessoal ocupado por setor econômico – Brasil (1990 – 1999)

	Total	Serviços	Indústria	Agropecuária
1990	58.580.800	29.984.600	13.684.800	14.911.400
1991	59.031.400	30.826.300	12.936.900	15.268.200
1992	59.251.500	31.326.000	12.283.400	15.642.100
1993	58.580.800	31.632.200	12.426.500	15.571.600
1994	60.406.900	32.670.700	12.370.900	15.365.300
1995	61.226.100	33.826.000	12.237.100	15.163.000
1996	59.764.600	33.876.600	11.982.200	13.905.800
1997	60.122.900	34.474.000	11.969.900	13.679.000
1998	60.766.700	35.335.400	12.138.400	13.292.900
1999	62.577.900	36.117.700	12.096.800	14.363.400

Fonte: IPEAdata.

Tabela 4 – Índices de produção da indústria por categoria de uso (1989-1999), 1991 = 100

	Geral	Capital	Intermediários	Duráveis	Não-duráveis
1989	109,4	119,9	112,9	101,4	103,6
1990	102,7	101,3	102,3	95,6	98,2
1991	100	100	100	100	100
1992	96,3	93,1	97,6	87	96,2
1993	103,5	102,1	102,9	112,3	102,6
1994	111,4	121,2	109,6	129,3	104,6
1995	113,4	121,5	109,8	148	108,9
1996	115,2	104,3	112,9	164,5	112,7
1997	119,7	109,2	118,1	169,3	113,5
1998	117,4	107,1	117,3	137	112,3
1999	116,6	97,9	119,6	123,9	110,6

Fonte: IPEAdata.

Pode-se supor, nesse sentido, a existência de uma contradição entre os dados apresentados nas tabelas anteriores e os desta. Na realidade, não há quaisquer tipos de incompatibilidades entre as mesmas. Deve-se lembrar que a expansão produtiva das indústrias brasileiras nos anos 1990 — assentada, em grande parte, nos setores de bens de consumo — vinculou-se, em primeiro lugar, aos impactos causados pela estabilização monetária no próprio nível de consumo doméstico. O fim da hiperinflação e o barateamento das importações viabilizaram um crescimento imediato das compras. Recorda-se o fato de que várias empresas fabris nacionais compravam insumos do exterior. O rebaixamento dos preços destes permitiu, para muitas, reduzir seus custos e os valores dos seus bens finais, aumentando, assim, suas respectivas vendas.

Além desse aspecto, menciona-se também o crescimento da renda do trabalhador entre 1994 e 1997. Este, por sua vez, foi causado, entre outros fatores, pelo próprio impacto inicial da estabilização monetária e pelos aumentos dos salários mínimos acima das taxas de inflação (POCHMANN, 2002, p.41). Pode-se notar (Tabela 4) que as maiores ascensões produtivas ocorreram exatamente no interregno 1994-1997. Grande parte dos setores

fabris arrolados apresentou elevações nesse período. Destaque, mais uma vez, para o de bens de consumo duráveis (30,9%). Até o índice produtivo do setor de bens de capital cresceu entre 1993 e 1995 (19%). Após 1997, no entanto, a renda dos trabalhadores começou a subir menos. Os ganhos de produtividade obtidos pelas empresas fabris não eram mais repassados aos salários dos trabalhadores em proporções semelhantes às anteriores. Não há dúvida de que o desemprego crescente foi um dos fatores que mais contribuíram para isso. Desde então, o índice produtivo da indústria brasileira apresentou decréscimo. O próprio setor de bens de consumo duráveis — caracterizado, até o momento, como o mais dinâmico da indústria brasileira —, demonstrou forte redução entre 1997 e 1999 (-26,8%).

O curto intervalo de ascensão do produto fabril doméstico (1995 e 1996) foi, nesse sentido, compensado pelas suas posteriores quedas (1997-1999). No cômputo geral da década, a indústria brasileira cresceu a níveis anuais módicos (0,6%). Isso não significa, todavia, que sua estrutura não tenha passado por transformações. Muito pelo contrário. A queda produtiva apresentada pelo ramo dos bens de capital, por exemplo, demonstra o início de uma radical alteração sofrida pelo setor nesse período: a da desindustrialização. Antes de analisarmos um pouco mais a fundo esse problema, faz-se necessário especificar o que se entende por "industrialização". Com isso, imagina-se que o processo inverso possa ser adequadamente compreendido. A preocupação é justificada devido às conclusões antagônicas apresentadas por trabalhos recentes sobre a mesma temática (MOREIRA, 1999). O equívoco desses estudos, ao nosso ver, residiu exatamente na falta de rigor acerca do conceito citado.

Em linhas gerais, não se deve igualar crescimento industrial à industrialização. Aquele pode ser interpretado como uma transformação econômica de caráter **quantitativo**, caracterizada pela ampliação extensiva de unidades fabris — isto é, unidades produtivas que utilizam máquinas como principais meios de

produção – em determinada formação econômico-social. Assim, de acordo essa concepção, um certo país pode possuir indústrias, mas não precisa, para tanto, ser industrializado. Nesse sentido, pode-se entender industrialização como um "(...) processo histórico-social por meio do qual a indústria fabril se torna o setor predominante da economia de um país" (SANDRONI, 1985, p. 208). Para que essa predominância se torne possível, faz-se necessário fomentar um movimento endógeno de acumulação de capitais, "em que se reproduzam, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industrial" (MELLO, 1994, p. 59). Em outras palavras, a industrialização é um processo de transformação **qualitativa** da formação econômico-social de um dado território. Um país industrializado, assim, é um país cujas indústrias possuem autonomia para se autoreproduzirem domesticamente, seja em termos de capital variável (reprodução da mercadoria força de trabalho), seja em termos de capital constante (reprodução do capital fixo das empresas, a saber: máquinas, ferramentas, entre outros bens). O enfraquecimento ou destruição dessa possibilidade de autoreprodução fabril interna caracteriza, assim, um processo avesso ao descrito, isto é, o de uma "desindustrialização".

No caso do Brasil, é perceptível o momento de transição entre a fase de *crescimento industrial* e a de *industrialização*. A primeira, por exemplo, desenvolveu-se ao longo do final do século XIX e início do XX, vinculada à dinâmica do complexo primário-exportador centro-sulista. O desenvolvimento do mercado interno, fomentado pelo fortalecimento de relações de trabalho capitalistas (isto é, assalariadas) e pela própria ascensão da renda local — advinda, em último grau, das vendas externas cafeeiras —, permitiu o surgimento de um número razoável de indústrias produtoras de bens de consumo não-duráveis (alimentos, tecidos, sapatos, entre outros). Estas, no entanto, ainda eram enormemente dependentes da aquisição de máquinas, equipamentos, ferramentas e insumos do estrangeiro. Com isso, as indústrias locais, além de não terem

condições objetivas para autoreproduzirem seus capitais constantes, estavam longe de ser — devido a essa impossibilidade — o setor predominante da economia nacional.

A segunda fase, isto é, a da *industrialização* propriamente dita, teve início nos anos 1930 sob os auspícios da Grande Depressão de 1929 e da Segunda Grande Guerra (1939-1945). Fomentou-se, em razão desses "choques externos", um intenso processo substitutivo de importações. A partir de então, os ramos ditos *pesados* (bens de capital e bens intermediários) passaram a apresentar, em termos relativos, desempenhos muito superiores aos dos chamados *tradicionais* (bens de consumo não-duráveis, por exemplo). Concorreram para tanto não apenas as condições exteriores, mas também os próprios intervencionismos estatais, sejam diretos, sejam indiretos. Construiu-se, assim, ao longo do interregno 1930-1980, um razoável conjunto de indústrias pesadas e intermediárias no país, capaz de contemplar, se não todas, pelo menos uma parte considerável das necessidades domésticas no que tange à reposição de máquinas, equipamentos e insumos fabris. O Brasil dos anos 1980 era, nesse sentido, apesar de todos os problemas socioeconômicos que o acometiam e ainda o acometem, um país *industrializado*.

Toda essa estrutura fabril, porém, foi profundamente modificada com a abertura comercial dos anos 1990. A indústria brasileira produtora de bens de consumo duráveis, por exemplo — que apresentou, como se viu, o maior acréscimo em termos de índice de produção no período (Tabela 3) — passou a repor grande parte do seu capital constante por meio de importações. Assim, não apenas se reduziram os efeitos multiplicadores da renda propiciados pelos investimentos endógenos — que, a partir de então, foram majoritariamente canalizados para o exterior —, como também se extraiu uma fatia considerável do estratégico mercado de bens de capital e de bens intermediários das indústrias *pesadas* nacionais, levando muitas delas à falência ou a grandes dificuldades financeiras. Por outro lado, a crescente especialização produtiva da

estrutura fabril doméstica — decorrência lógica do enfraquecimento desses setores *modernos* — não significou, excetuando-se alguns casos (ramos produtores de *commodities*, especialmente), uma compensação proporcional na ascensão das exportações dos bens que "sobreviveram" à concorrência estrangeira. Essas transformações podem ser observadas mediante leitura da Tabela 4.

À primeira vista, pode-se argumentar que os dados da tabela em questão ratificam a tese de que a abertura comercial cumpriu aquilo que havia "prometido", a saber: o de que o aumento do ingresso de bens industriais importados seria compensado pela maior exportação dos produtos fabris cujas vantagens comparativas brasileiras em termos globais fossem maiores. A razão disso se encontra, segundo a interpretação otimista dos resultados da abertura comercial, na modernização de certas fábricas internas, que, compelidas pela concorrência internacional, foram obrigadas a reduzir custos e melhorar a qualidade dos seus produtos a fim de não falirem. Conquistaram-se, assim, mercados exteriores, compensando as inevitáveis perdas apresentadas pelos ramos que não suportaram tal padrão de competitividade mundial (MOREIRA, 1999). De fato, observa-se na Tabela 4 que tanto os *coeficientes de penetração*, quanto os de *abertura*, apresentaram elevações na década de 1990. Pode-se concluir, nesse sentido, que os economistas neoliberais estavam certos em suas previsões? Definitivamente não. Um olhar mais atento para os dados citados desmascara essa interpretação mais apressada.

Tabela 4 – Coeficientes de penetração e de abertura da indústria brasileira por categoria de uso (1990-1998), em %*

	Coeficiente de penetração			Coeficiente de abertura		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Bens de consumo não-duráveis	2,8	4,2	7,9	7,9	9,2	10,7
Bens de consumo duráveis	8,9	12,2	29,3	12,7	13,2	32,7
Bens intermediários elaborados	6,1	11,8	21,9	10,1	15,1	16,5
Bens intermediários	2,7	7,1	10,5	7	11,8	10,1
Bens de capital	19,8	33,2	100,3	7,7	14,5	24,2
Equipamento de transporte	3	11,4	23,2	10,5	12,5	20,4
Total da indústria	5,7	10,4	20,3	8,8	12,2	14,8

Fonte: CARNEIRO, 2002, p.318. / * Coeficiente de penetração = importações / produção; coeficiente de abertura: exportações / produção.

Observando-se as variações **absolutas** entre os coeficientes de penetração e de abertura no período (Tabela 5), percebe-se, diferentemente, que não existiu qualquer compensação entre os mesmos. Entre 1990 e 1998, por exemplo, o crescimento absoluto dos coeficientes de penetração — seja para o agregado industrial, seja para os ramos isoladamente — foi maior do que os de abertura. Em alguns casos, como para o subsetor de bens de capital, a diferença foi significativa. Mesmo o ramo de bens de consumo duráveis — que, como se viu, apresentou os mais altos índices produtivos da década — não conseguiu compensar, por meio das suas exportações, o ingresso de bens estrangeiros.

Tabela 5 – Variação absoluta (%) dos coeficientes de penetração e de abertura da indústria brasileira por categoria de uso (1990-1998)

	Coeficiente de penetração			Coeficiente de abertura		
	1990-98	1990-94	1994-98	1990-98	1990-94	1994-98
Bens de consumo não-duráveis	5,1	1,4	3,7	2,8	1,3	1,5
Bens de consumo duráveis	20,4	3,3	17,1	20	0,5	19,5
Bens intermediários elaborados	15,8	5,7	10,1	6,5	5	1,4
Bens intermediários	7,8	4,4	3,4	3,1	4,8	-1,7
Bens de capital	80,5	13,4	67,1	16,5	6,8	9,7
Equipamento de transporte	20,2	8,4	11,8	9,9	2	7,9
Total da indústria	14,6	4,7	9,9	6	3,4	2,6

Fonte: Tabela 4.

Tabela 6 – Coeficientes de penetração e de abertura da indústria brasileira por intensidade de fator (1990-1998), em %

Setores intensivos em:	Coeficiente de penetração			Coeficiente de abertura		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Tecnologia	9,8	16,8	44,1	10	13,6	23,2
Capital	9,9	13,5	24,2	7,9	9,6	11,4
Mão-de-obra	2,0	5,6	11,7	6,4	9,7	13,3
Recursos Naturais	3,4	6,0	8,1	12,7	16,0	18,8

Fonte: IBGE

Rearranjando-se os ramos fabris mediante critério da intensidade do fator produtivo empregado[4], observam-se ligeiras modificações nas conclusões anteriores (Tabelas 6—7). No interregno 1990-1998, houve superação dos coeficientes de penetração perante aos de abertura nos subsetores nacionais intensivos em tecnologia (259%), capital (400,8%) e mão-de-obra (140%). Apenas o ramo intensivo em recursos naturais — que, além de fabricar bens de menor valor agregado, caracteriza-se pela baixa tecnologia e pequena capitalização necessárias para seu funcionamento — apresentou resultado oposto: seu coeficiente de abertura (6,1%) foi maior do que o de penetração (4,7%).

Tabela 7 – Variação absoluta (%) dos coeficientes de penetração e de abertura da indústria brasileira por intensidade de fator (1990-1998)

Setores intensivos em:	Coeficiente de penetração			Coeficiente de abertura		
	1990-98	1990-94	1994-98	1990-98	1990-94	1994-98
Tecnologia	34,3	7,0	27,3	13,2	3,6	9,6
Capital	14,3	3,6	10,7	3,5	1,7	1,8
Mão-de-obra	9,7	3,6	6,1	6,9	3,3	3,6
Recursos Naturais	4,7	2,6	2,1	6,1	3,3	2,8

Fonte: Tabela 5.

Uma comparação mais direta entre as exportações e as importações fabris ratifica ainda mais a falência do projeto neoliberal. Vê-se (Tabela 8) que a taxa de comércio para **todos** os

[4] Essa metodologia foi criada pela OCDE e pode ser encontrada, hoje, na discriminação de dados fabris apresentada pelo IBGE.

ramos industriais discriminados por categoria de uso decresceu entre 1990 e 1998. Não apenas isso: no cômputo geral, o Brasil se transformou de exportador líquido de manufaturas (TC = 1,5) em importador líquido (TC = 0,7). Vale lembrar que, em 1984, os itens fabris chegaram a representar mais de 66% no valor total das exportações locais (SINGER, 2002, p.111). Nos anos 1990, a lógica se inverteu radicalmente. No início da década, o único subsetor industrial que apresentava *déficit* era o de bens de capital (0,4). Ao final, além deste — cujo *déficit*, por sinal, foi aprofundado (0,2) —, encontramos, na mesma situação, o ramo de equipamento de transporte (0,9) e o de bens intermediários elaborados (0,8). Além disso, os subsetores que, em 1990, eram eminentemente *superavitários*, tais como o de bens de consumo não-duráveis (2,8) e o de bens intermediários (2,6), apresentavam, em 1998, ou *superávits* módicos — caso do primeiro (1,4) —, ou equilíbrio comercial — caso do segundo (1,0).

Tabela 8 – Taxa de comércio (TC) e saldo comercial (SC) da indústria brasileira por categoria de uso, 1990-1998*

	Taxa de comércio			Saldo comercial		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Bens de consumo não-duráveis	2,8	2,2	1,4	5,1	5	2,8
Bens de consumo duráveis	1,4	1,1	1,1	3,8	1,0	3,4
Bens intermediários elaborados	1,7	1,3	0,8	4	3,3	-5,4
Bens intermediários	2,6	1,7	1,0	4,3	4,7	-0,4
Bens de capital	0,4	0,4	0,2	-12,1	-18,7	-76,1
Equipamento de transporte	3,5	1,1	0,9	7,5	1,1	-2,8
Total da indústria	1,5	1,2	0,7	3,1	1,8	-5,5

Fonte: IBGE / * Taxa de comércio = exportações / importações ; saldo comercial = (exportações – importações) / produção do setor. No caso da primeira, valores maiores do que 1 indicam *superávits* comerciais; valores menores do que 1, *déficits*. No caso da segunda, vê-se o quanto esse *superávit* ou esse *déficit* foram compensados ou não pela produção setorial interna.

A observação dos dados acima mediante discriminação por intensidade dos fatores produtivos leva a conclusões, mais uma vez, semelhantes (Tabela 9). **Todos** os ramos industriais apresentaram taxas de comércio decrescentes entre 1990 e 1998. Alguns deles

(intensivos em tecnologia), antes em equilíbrio no início da década, tornaram-se *deficitários* ao final da mesma; outros (intensivos em capital), já *deficitários*, intensificaram essa condição. Em termos percentuais, porém, a taxa de comércio do ramo intensivo em mão-de-obra foi a que apresentou a maior queda (-65%). Por último, o subsetor intensivo em recursos naturais, apesar de também ter demonstrado diminuição em seu *superávit* (de 3,7 para 2,3), foi o único que apresentou acréscimo em seu saldo comercial (de 9,3 para 10,7).

Tabela 9 – Taxa de comércio (TC) e saldo comercial (SC) da indústria brasileira por intensidade de fator (1990-98)

Setores intensivos em:	Taxa de comércio			Saldo comercial		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Tecnologia	1	0,8	0,5	0,2	-3,2	-20,9
Capital	0,8	0,7	0,5	-2	-3,9	-12,8
Mão-de-obra	3,2	1,7	1,1	4,4	4,1	1,6
Recursos Naturais	3,7	2,7	2,3	9,3	10	10,7

Fonte: IBGE

Todos esses dados referentes à evolução do comércio exterior demonstraram, nesse sentido, que a abertura mercantil brasileira favoreceu um processo de especialização intra-setorial nas indústrias. Os ramos fabris *pesados* se enfraqueceram em detrimento dos chamados *leves*, especialmente daqueles vinculados ao processamento de *commodities* agroindustriais, cujas vantagens comparativas brasileiras foram e ainda são absolutas no mercado mundial.

Pode-se observar melhor essa tendência mediante leitura da Tabela 10, que apresenta a participação relativa do valor de transformação industrial para os principais ramos fabris domésticos. Vê-se que os subsetores intensivos em tecnologia e em capital — tais como metalurgia, mecânica, material elétrico, produtos de material plástico, entre outros — perderam espaço no agregado fabril em comparação com ramos intensivos em recursos naturais — isto é, minerais não-metálicos, madeira, borracha, couros e peles, produtos alimentares, bebidas, fumo, entre outros.

Há casos, porém, que se configuram como exceções. No que condiz ao ramo intensivo em tecnologia, nota-se que as empresas produtoras de materiais de transporte acresceram substancialmente sua participação no agregado industrial brasileiro. Essa "anomalia" se deveu, entre outros aspectos, à compensação das exportações das fábricas desse subsetor diante das suas importações, fato que não ocorreu nos demais, tais como no de eletrônicos e no de máquinas e equipamentos (CARNEIRO, 2002, p.325). O desempenho das vendas internacionais da *Embraer* e às vitórias junto ao Estado obtidas pela *Câmara Setorial Automobilística*[5], entre as quais se destacaram as menores tarifas alfandegárias contra bens concorrentes e a redução de impostos (SINGER, 2002, p. 116), foram os principais fatores desse "sucesso externo" das fábricas de material de transporte.

No que condiz ao setor intensivo em capital, observaram-se também exceções, tais como a referente às empresas químicas, cuja participação no VIT agregado subiu de 19,9% (1990) para mais de 25% (1999). O principal fator explicativo desse crescimento foi o processo de especialização ocorrido dentro do próprio subsetor. As fábricas vinculadas à química fina, orgânica e inorgânica — que são as demandadoras dos mais altos investimentos — perderam espaço para as empresas de química básica — isto é, as menos intensivas em termos tecnológicos e de capital. Estas apresentaram coeficientes de abertura que compensaram consideravelmente e os de penetração e, assim, puxaram o crescimento do subsetor como um todo (CARNEIRO, 2002, p.324).

Observa-se, por último, que alguns setores intensivos em mão-de-obra, tais como o têxtil e o de calçados, desvirtuaram-se da média do grupo — caracterizada pelo crescimento — e perderam participação relativa no agregado industrial. Nesse caso, a

---

[5] Durante o início do processo de abertura comercial, o Governo Collor permitiu a criação de *câmaras* em cada um dos setores produtivos internos. Estas reuniam representantes das empresas, dos trabalhadores e do próprio Estado, a fim de acertarem medidas favorecedoras do aumento da produtividade setorial, bem como outras ações que pudessem, de alguma maneira, tornar mais gradual o impacto da entrada maciça de produtos estrangeiros no país. De todas as *câmaras setoriais*, a única que apresentou resultados positivos foi a automobilística. Para maiores informações acerca do tema, ver: SINGER, 2002, pp.116-117

concorrência de países cuja força de trabalho era ainda mais barata do que a brasileira e que possuíam certa especialização nos setores citados — tal como a China — foi um dos principais responsáveis pelo decréscimo.

Essas exceções, no entanto, não podem obscurecer o fato de que a abertura comercial propiciou uma transformação profunda na estrutura fabril brasileira. O país, no final dos anos 1990, era, em senso estrito, menos industrializado do que no início da década. Além de todos os indícios apresentados confirmadores dessa tese (perda de participação relativa dos setores *pesados* em detrimento dos *leves* no VIT agregado; queda dos índices de produção dos bens de capital nacionais; maiores coeficientes de penetração em comparação com os de abertura para todos os setores fabris, especialmente para aqueles intensivos em tecnologia e em capital), deve-se observar ainda a perda de participação do setor industrial no produto doméstico como um todo. Entre as décadas de 1950 e 1980, marcadas pelo processo substitutivo de importações, nota-se crescimento contínuo do setor secundário perante os demais (Tabela 12). Nos anos 1990, porém, houve inversão de tendência. O valor de produção fabril, que representava 46,43% do produto nacional em 1989, caiu para menos de 35% em 1998 (-25,2%). A leve recuperação apresentada por essa variável entre 1998 e 2000 (8,4%) deveu-se, entre outros fatores, à desvalorização da moeda local, que encareceu importações e, assim, minorou a concorrência externa para as empresas brasileiras. Independentemente disso, vê-se que tal recuperação não foi capaz de reverter a tendência decrescente da variável ao longo da década.

Tabela 10 – Participação do VTI* por gênero de indústria (1990, 1994 e 1999), em %

	1990	1994	1999
Minerais não-metálicos	2,3	2,9	4,1
Metalúrgica	17,7	11,5	9,5
Mecânica	8,2	4,5	3,5
Material elétrico e de comunicações	7,3	7,7	5
Material de Transporte	8,7	18	14,1
Madeira	0,3	0,3	0,7
Mobiliário	0,1	0,1	0,2
Papel e Papelão	3,8	3,6	2,6
Borracha	3	1,5	1,7
Couros e peles	0,1	0,1	0,2
Química	19,9	20,8	25,3
Farmacêutica	1,4	1,9	2
Perfumaria, sabões e velas	0,7	2,3	2,6
Produtos de matéria plástica	1	0,7	0,7
Têxtil	5	3,2	3
Vestuário, calçados e artigos de tecido	4,2	2,8	3,1
Produtos alimentares	10,2	11,7	15
Bebidas	1,1	1,9	2,4
Fumo	1	1,3	1,5
Editorial e Gráfica	2	1,8	1,6

Fonte: CARNEIRO, 2002, p.325.

Tabela 11 – Participação relativa (%) dos setores agropecuário, industrial e de serviços no PIB brasileiro — anos selecionados

Anos	Agropecuária	Indústria	Serviços	Total
1950	25,08	24,96	49,96	100
1960	18,28	33,19	48,53	100
1970	12,35	38,3	49,35	100
1980	10,89	44,09	45,02	100
1989	9,79	46,34	43,87	100
1990	8,1	38,69	53,21	100
1994	9,85	40	50,15	100
1998	8,23	34,62	57,15	100
2000	7,97	37,53	54,5	100

Fonte: IPEAdata.

Todos os indícios apresentados permitem inferir que houve, de fato, um processo de desindustrialização local nos anos 1990. Isso não significa, como já se sabe, o desaparecimento pleno das empresas fabris da economia nacional, mas sim o seu enfraquecimento relativo diante do produto agregado. Além disso, o país perdeu a capacidade de garantir mínimas taxas de auto-reprodução do seu capital constante. A partir de então, devido à

falência ou decréscimo dos parques industriais das suas empresas *pesadas*, passou-se a depender enormemente da importação de máquinas, ferramentas e insumos fabris do exterior a fim de viabilizar investimentos no setor.

Os estudiosos que interpretaram de maneira otimista os impactos da abertura comercial nas indústrias brasileiras (MOREIRA, 1999; MIRANDA, 2000; FRANCO, 1998; etc.) se agarram, por sua vez, em dois argumentos. Em primeiro lugar, afirmam que as conseqüências negativas iniciais desse processo de liberalização (quedas do emprego, do consumo, da produção fabril, entre outras) seriam compensadas, devido à especialização e modernização de certos setores, por exportações fabris. Estas, segundo eles, já chegaram a compensar as importações para muitos ramos na própria década de 1990. Dizia-se, porém, que isso seria um fenômeno generalizado após a aplicação do câmbio flutuante e, portanto, da conseqüente desvalorização da moeda doméstica. Além disso, defendiam, em segundo lugar, que o aumento da produtividade, decorrente desse processo de "seleção natural" entre as empresas, viabilizaria, *per se*, um crescimento econômico sustentável do país.

Sobre o primeiro dos argumentos, lembra-se que **todos** os setores industriais discriminados por categoria de uso apresentaram coeficientes de penetração maiores do que os de abertura nos anos 1990. Isso, por si só, já invalida o que foi dito a favor da abertura comercial. Deve-se lembrar também que, mesmo após a desvalorização da moeda brasileira, ocorrida em janeiro de 1999, não houve mudança considerável de tendência. Os estímulos exportadores e mesmo aqueles voltados para aumento da produção fabril — já que as importações de bens industriais estrangeiros ficaram mais caras com a depreciação do *real* — não conseguiram compensar, nem de longe, a perda sofrida pela indústria doméstica na década de 1990 (GONÇALVES, 2002). Houve uma quantidade razoável de fatores que frearam a ascensão produtiva dessas empresas. Pode-se citar, pelo menos, dois: (i) a

política de juros altos, vista como necessária a fim de atrair capitais especulativos em contexto de forte crise financeira; e, principalmente (ii), a diminuição das relações inter-setoriais na economia brasileira, propiciadas pela destruição de muitos ramos produtivos, em especial vinculados à fabricação de bens industriais *pesados*, ao longo desse processo de abertura mercantil. Desarticulou-se, assim, "o padrão de crescimento fundado no adensamento das relações interdepartamentais", o que reduziu o efeito multiplicativo das inversões internas como propulsoras do crescimento da demanda agregada local (CARNEIRO, 2002, p. 317).

Sobre o segundo dos argumentos apresentados, faz-se necessário, antes de tudo, admitir que o processo de liberalização mercantil propiciou aumento da produtividade média dos fatores na indústria brasileira. Independentemente dos dados consultados a respeito (*Contas Nacionais, Pesquisa Industrial Anual* ou *Pesquisa Industrial Mensal*), percebe-se evidente acréscimo das relações produção-capital e produção-trabalho para o setor fabril nos anos 1990. Esses índices, no entanto, devem ser analisados de maneira crítica. É evidente, em primeiro lugar, que as empresas "sobreviventes" dos impactos dessa entrada maciça de bens estrangeiros eram as mais produtivas (ou, no jargão liberal, as "mais eficientes") entre as suas respectivas congêneres. Assim sendo, a simples falência das fábricas ditas "ineficientes", tragadas pela concorrência externa, gerou um aumento nos índices de produtividade. A "modernização" da estrutura industrial brasileira, portanto, apesar de ter acontecido, foi superestimada por tais estudiosos.

Em segundo lugar, esses intelectuais parecem ter negligenciado as relações entre demanda e oferta ao analisarem a problemática da produtividade. Para eles, ao que parece, a elevação desta levaria, por si só, ao melhor dos mundos. Não foi à toa que Reinaldo Gonçalves, inteligentemente, designou-os como "panglossianos produtivistas" (GONÇALVES, 2002, p. 178). Diferentemente do que apregoava a economia política clássica, a

oferta de bens não cria, necessariamente, uma demanda adequada para consumi-los. Assim, o estímulo para novos ciclos de crescimento econômico não depende apenas do lado da produção. No Brasil, por exemplo, como já se assinalou antes, a queda do nível da demanda agregada na década de 1990 vinculou-se não apenas ao desemprego ocasionado por falências de empresas "ineficientes", mas também por rearranjos organizacionais e melhorias técnico-produtivas realizadas pelas empresas ditas "eficientes". Aumentar a produtividade de fatores relacionados ao capital constante em países com abundância de mão-de-obra como o Brasil não pode ser interpretado, portanto, como algo positivo *em si*.

Para finalizarmos este artigo, faz-se necessário realizar um último comentário acerca da questão da produtividade industrial. A crítica feita pelos estudiosos neoliberais acerca da necessidade de se proceder a uma abertura mercantil, devido ao "arcaísmo" da nossa estrutura fabril, denota, entre outros aspectos, uma visão pouco crítica da própria história econômica brasileira. Lembremos, por exemplo, a condenação enfática por eles realizada contra as indústrias de bens de capital, vistas, ao mesmo tempo, como as mais protegidas (seja porque pertenciam ao Estado, seja porque recebiam muitos subsídios e favorecimentos públicos) e como as mais "ineficientes" do país. Deve-se lembrar que a baixa produtividade de tais indústrias — quando comparadas as suas concorrentes externas — deve ser contextualizada no próprio quadro do subdesenvolvimento (FURTADO, 1974). O protecionismo governamental fez-se necessário para que setores fabris de ponta pudessem se desenvolver em um país cujos excedentes foram, historicamente, seja por via coercitiva ou não, transferidos em grandes montantes para potências centrais. É preciso, portanto, inverter a ótica de compressão do problema: não foi o intervencionismo *per se* que gerou a dita "ineficiência produtiva" de alguns setores da indústria brasileira, mas sim a impossibilidade destes, por razões estruturais (falta de acesso à tecnologia,

acumulações insuficientes de capitais, etc.), serem competitivos internacionalmente, que tornou fundamental a proteção do Estado. Sem esta, uma industrialização, em senso estrito, nunca teria sido possível. Da mesma maneira, quando se procedeu à sua extração, propiciou-se uma verdadeira involução da estrutura industrial do país.

Conclusões

A abertura comercial brasileira levada a cabo nos anos 1990 propiciou, entre outras conseqüências, o início de um processo de desindustrialização doméstico. Diferentemente do que apregoavam as vozes neoliberais, a chamada "desregulamentação mercantil" não possibilitou a decolagem da economia nacional em "bases sustentáveis". Assistiu-se, ao contrário, em razão das medidas liberalizantes, taxas pífias de crescimento do produto, impulsionadas, em especial, pelo baixo desempenho do setor secundário.

Não houve, entretanto, apenas um "baixo desempenho" das empresas fabris no período. Observou-se, além disso, um forte recuo da participação relativa do setor industrial no produto interno. A entrada maciça de bens estrangeiros — aliada à brusca redução dos intervencionismos estatais — encontrou, na maioria dos casos, uma indústria sem condições técnicas e financeiras para concorrer de maneira eqüitativa com as unidades produtivas externas. Possibilitou-se, nesse sentido, uma especialização fabril desfavorável para o país. Os ramos fabricantes de bens de maior valor agregado, responsáveis pela auto-reprodução do capital constante local e intensivos em tecnologia perderam espaço relativo no total industrial brasileiro para outros produtores de bens de menor valor, pouco complexos em termos tecnológicos e que contribuem de maneira insignificante para a acumulação de capital constante nacional. Essas transformações caracterizam um país cuja industrialização passava por verdadeiro processo de desmonte.

Críticos do intervencionismo estatal, porém, ainda identificavam no antigo padrão de estrutura fabril (ISI) uma realidade econômica pior para o país, em comparação com as mudanças desencadeadas pela abertura mercantil. Argumentavam, entre outros pontos, que o "paternalismo governamental" fez nascer empresas industriais "ineficientes" e incapazes de concorrer, sem os subsídios e apoios públicos, no mercado internacional. Esses aspectos, para eles, fomentadores do chamado "dragão inflacionário", compunham o pior dos mundos. Qualquer mudança seria, assim, bem-vinda.

A observação mais acurada da economia brasileira, porém, contradiz tal visão. O brusco crescimento do desemprego — seja estrutural, seja devido às falências empresariais — e a precarização geral das condições de trabalho na sociedade devem ser citados como fatores primeiros dos malefícios suscitados pela liberalização mercantil na estrutura industrial. O mal que a inflação causou para os trabalhadores do país — supondo-se, de maneira simplista, que esta tivesse relação direta **apenas** com as chamadas "ineficiências" das indústrias protegidas pelo Estado no modelo substitutivo de importações, o que, como se sabe, não se coaduna com o real — não se compara com o fato desses trabalhadores perderem seus empregos. De que adianta a estabilidade de preços para uma pessoa que não recebe salário?

Além disso, lembra-se que o enfraquecimento dos ramos *pesados* não apenas empobreceu o país no que tange ao decréscimo do valor de transformação industrial médio, mas também em razão das ascendentes necessidades de importação de máquinas, equipamentos e insumos que contribuíram enormemente para os *déficits* apresentados pela balança comercial no período. É bastante razoável supor também que um território nacional que não possui condições de contemplar domesticamente suas necessidades acumulativas de capital constante veja acrescer suas dependências para com o exterior, tanto no que condiz à compra desses bens, quanto no que se refere

ao próprio abismo tecnológico entre as realidades interna e externa daí advindas. Vê-se, com isso, que a abertura mercantil — cujos defensores pregavam, entre outros pontos, a necessidade de "modernização" industrial — acabou, na verdade, expulsando os ramos fabris "modernos" do país. Em outras palavras, a extração da modernidade industrial significou, em essência, a extração do próprio adjetivo "industrializado" — ou ao menos seu enfraquecimento — para o Brasil.

Fontes e bibliografia

Sítios pesquisados:

www.ibge.gov.br ;

www.ipeadata.gov.br ;

www.bancocentraldobrasil.gov.br

Obras secundárias:

CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise. A economia brasileira no último quarto do século XX*. Campinas: Ed. Unicamp, 2002.

FIORI, José Luis. *O vôo da coruja. Para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. São Paulo: Ed. Record, 2003.

_____ e TAVARES, Maria da Conceição. *Poder e dinheiro. Uma economia política da globalização*. Petrópolis:Ed. Vozes, 1998.

FRAGA NETO, Armínio e LARA REZENDE, André. Déficit, dívida e ajustamento: uma nota sobre o caso brasileiro. In: *Revista de Economia Política*, v. 5, n.4, out/dez. 1985.

FRANCO, Gustavo H. A inserção externa e o desenvolvimento. In: *Revista de Economia Política*, v. 18, n. 13, 1998.

_____. *O Plano Real e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, 1995.

FURTADO, Celso. *Análise do 'modelo` brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

GONÇALVES, Reinado. *Vagão descarrilhado. O Brasil e o futuro da economia global*. São Paulo: Ed. Record, 2002.

_____. *O nó econômico*. São Paulo: Ed. Record, 2003.

LAHÓZ, André. Renda e consumo. In: LAMOUNIER, Bolívar; JÚNIOR, Figueiredo; e LIMA, José Rubens de. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio. Contribuição à revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira*. Tatuapé: Editora Brasiliense, 1994.

MIRANDA, J. *Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 2000.

MOREIRA, M. M. A indústria brasileira dos anos 90. O que já se pode dizer? In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. (org). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

_____. Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre a produtividade, concentração e o comércio exterior. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M.M. (org). *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

OLIVEIRA, Ribamar. Emprego. In: LAMOUNIER, Bolívar; JÚNIOR, Figueiredo; e LIMA, José Rubens de. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SINGER, Paul. Evolução da economia e vinculação internacional. In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; e WILHEIM, Jorge. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2002.

TOLIPAN, Ricardo e TINELLI, Arthur Carlos. *A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

VIANNA, Francisco. Indústria, tecnologia e energia. In: LAMOUNIER, Bolívar; JÚNIOR, Figueiredo; e LIMA, José Rubens de. *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

O Contrabando Colonial Brasileiro numa perspectiva histórica

Romyr Conde Garcia[1]

Nos dicionários da língua portuguesa, "contrabando" designa introdução clandestina de mercadorias que estão sujeitas a cobrança de direitos a favor do tesouro público; mercadoria introduzida fraudulentamente; ação ilícita praticada clandestinamente ou comércio proibido (HOLANDA, 1993, p. 374).

Em dicionários de economia, observa-se que o termo contrabando não oferece muitas dificuldades de análise. Na verdade, os verbetes dos dicionários de economia se igualam aos de língua. Por exemplo, o *Dicionary of Economics* designa Contrabando "a retirada em um país de artigos taxáveis sem passar pela alfândega ou submetê-los à fiscalizarão dos oficiais de renda, para o exame e pagamento dessas taxas" (Sloan e Zurcher, 1953, p.295).

Este mesmo sentido pode ser detectado em outros dicionários de economia. Já nos dicionários de economia política, como de Cláudio Napoleonni, este termo simplesmente não consta em suas páginas. Ao que tudo indica, essa atividade não é de grande interesse para os teóricos de economia, o mesmo pode-se dizer dos historiadores.

Por causa deste quase unânime desinteresse, a princípio, conceituarei o contrabando *como o comércio ilícito e direto entre duas, ou mais partes interessadas, cuja transação, fugiria a qualquer controle estatal, seja ele na forma de tarifas, proibições ou tabelas de valores. Sendo que os preços dos produtos poderiam ser regulados pela "lei da oferta e da demanda" mais os custos*

[1] Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMG).

advindos dos riscos inerentes a esta atividade, como as propinas para subornar os guardas e fiscais; e a possibilidade de apreensão da mercadoria, do barco e da própria tripulação.

Se nos dias de hoje esse "comércio ilícito" é tão corriqueiro em nossas ruas, quase considerado uma atividade "normal", já que muitas pessoas não percebem que é contravenção comprar em "camelôs", ou mesmo em lojas tidas como "legais", diversos tipos de mercadorias, no passado colonial, particularmente final do século XVIII, período que pretendo estudar, mesmo com as duras penas que os seus praticantes podiam receber, o contrabando também era uma atividade muito intensa e quase considerada normal pelos habitantes do país. Todavia, existem muitas diferenças entre as duas épocas, não só pelo tipo de mercadoria, ou o próprio sistema econômico vigente. A mais de duzentos anos, as pessoas tinham uma compreensão do termo contrabando que os atuais já perderam. Ou seja, elas estavam mais próximas da verdadeira origem da palavra.

Reconstruir o contrabando, como o termo sugere, encontra-se coberto de dúvidas e questões. No sentido histórico, a origem deste termo remonta às atividades contrárias aos "bandos". Isto é, tudo aquilo contrário às leis, ordens, alvarás e portarias emitidas por uma coroa ou um poder instituído. Contudo, o mais interessante da evolução do significado e do significante do termo "contrabando" é que, hoje, ele está restrito e, comumente, entendido como comércio clandestino. Este tratamento determinou que outras formas de contravenção aos "bandos" reais, como conspiração política, traição, roubos e furtos reais que, um dia, foram chamados de "contrabandos", recebessem outras determinações como "inconfidências", "sedições", "abusos", "desordens" e "ofensas".

Existe um determinado momento da nossa história em que ocorreu a separação entre aquilo que se entendia como contravenção comum, que também era chamado de

"contrabando", e o crime comercial ou econômico, contrabando propriamente dito.

Para entender essa separação, a própria palavra contrabando nos dá algumas dicas. Entrando no campo da lingüística, este substantivo, que é o resultado de uma justaposição de duas palavras, "contra" e "bando", tem sua origem perdida no tempo e o seu significado vai muito além do que hoje se entende por comércio clandestino (HOLANDA, op. cit.). Sua origem remonta às antigas sociedades, a velhos usos e costumes e, principalmente, a outras formas de entender, cumprir, ou descumprir as leis.

Para quem busca o sentido da palavra, não se deve prender a sua raiz latina "*bandus*", tão comum em textos medievais. Esse é o primeiro erro que o investigador comete. É fácil entender esse procedimento, afinal, foi desta palavra latina que surgiu termo neo-latino "bando", ou ordem superior.

A palavra latina, ou neo latina, se preferir, é apenas um "ouro de tolo" para o pesquisador desavisado. A origem do vocábulo "bando" encontra-se no alemão antigo "*ban*". Na verdade, a palavra em questão tem origem não no Império Romano, mas nos reinos bárbaros que o sucederam. Se fosse aprofundar mais, a sua origem estaria bem além da queda de Roma, ou no surgimento dos Reinos Bárbaros. Talvez no início das sociedades germânicas.[2] Porém, como o atual sentido da palavra está relacionado à legislação, portanto, presa a uma forma de governo, ficarei restrito ao surgimento dos reinos bárbaros, momento que as leis romanas e as leis germânicas passaram por um longo processo de unificação.

Estudando o germânico a palavra "*ban*" designa muitas coisas: "pregão", "chamamento", "sinal", "estrada" e "caminho".

---

[2] M. Raynouard, Lexique Romam ou Dictionaire de Langue dês Troubadours, Heidelberg, 1930, p.565, verbete "ban"; Fréderic Godefroy, Dictionnaire L'ancienne Langue Française et de Tours ses Dialectes, Paris, Libraire des Sciences et des Arts, 1937, p. 555, verbete "ban", Academie Fraçaise, Dictionaire de la Langues Française, Paris, L. Hachete, p. 37 e 52 verbetes "ban" e "contrabande" e J. Corominas. Diccionario Crítico Etmológico de la Lengua Castellana. Madrid: Ed. Gredos, v. 1. p. 25-26, verbete "bando".

Deste último sentido, chega-se à expressão "contra o caminho" ou "descaminho". Mas pode ser compreendido "por aqueles que seguem o mesmo sinal" (bandeira), ou a "parte lisa do martelo" (KLUGE, 1957, p.50).

Enfim, como se pode observar, existem muitos sentidos, alguns até fogem ao entendimento dado ao atual sentido da palavra. Todavia, estudando outras línguas, como o francês, o castelhano e o galego, pode-se entender por "*ban*" o momento no qual a autoridade local, através de tambores e clarins, convoca a população. Uma vez feito o "*ayuntamento*", em voz alta, proclamava as medidas legais: o "bando". Normalmente, policiais (GONZALES, 1958, p.318), o indivíduo citado em um bando, passava a se designar como "banido ou "bandido". De outro modo, a introdução ou retirada de mercadorias que não percorresse o caminho legal (*ban*), recebia o nome de "contrabando" ou "descaminho".

Eis o cerne da questão. Existe um sentido ancestral que se refere ao termo "*ban*" como "caminho" (sentido), e outro, possivelmente mais recente, que se refere à "lei" (bando). Este último, já estaria ligado a um tipo de autoridade estabelecida. Os dois sentidos se fundem de tal modo que "caminho" passa designar lei e vice-versa. Porém, o entendimento mais antigo, "caminho", acabou prevalecendo para o crime comercial. Por outro lado, é possível que os outros crimes já tivessem seus termos definitivos e eram tão arraigados nas sociedades, que também se mantiveram, como ocorreu com "traição", "furto", 'homicídio", etc. O vocábulo "bando" manteve-se para lei. Todavia, "contrabando" passou a designar apenas o crime de introdução de mercadorias e não, qualquer tipo de contravenção.

É por isso que "contrabando" designa um determinado tipo de contravenção: justamente aquela que vai contra o "caminho".

Não sei ao certo em que momento específico o termo "contrabando" libertou-se do conjunto das contravenções e tornou-se apenas um crime de cunho comercial (mesmo que sua punição determinasse severos castigos). Mas é bem possível que tenha ocorrido entre os séculos XVI e XVII, época que o Mercantilismo tornou-se a prática administrativa dominante em todos os reinos e principados europeus, época de formação dos Estados Nacionais e consolidação do poder absoluto dos reis.[3]

No período em questão, (século XVIII), apesar desse termo ser utilizado para toda e qualquer mercadoria negociada clandestinamente, é possível detectar um maior uso para determinados produtos. Por exemplo, o comércio clandestino de manufaturas é aquele que mais se aproxima do sentido da palavra "contrabando". Para o ouro e os diamantes, a expressão mais usual é o "descaminho dos reais direitos". Ou então, simplesmente, "extravio do ouro".

"Extravio" e "descaminho" são oriundas do sentido mais antigo da expressão "*ban*": contra caminho. No caso de "descaminho do ouro", esta expressão não se refere apenas às vias clandestinas que acompanhavam, cruzavam e "auxiliavam" o Real Caminho do Ouro", designa também toda e qualquer atividade que atingisse a execução dos Reais Quintos. Desta forma, bastava o ouro não ser quintado para estar praticando um "Descaminho dos Reais Direitos"

Desenvolvendo um pouco mais o conceito: o vocábulo contrabando serve para atos contrários às leis portuguesas como: extração e comercialização do sal de Cabo Frio (que era

[3] Acredito que, com o fortalecimento do estado e, conseqüentemente, das práticas mercantilistas, o comércio clandestino passou de contravenção simples para um crime muito sério a ponto de receber a designação de Lesa Majestade. Na Idade Média, pelas regras e fiscalização do Sistema Feudal, o senhor perdia com a entrada clandestina de mercadoria e, por isso, podia penalizar o infrator severamente, de acordo com as tradições do feudo. Porém, não devia ser um crime tão sério como o foi no século XVIII. Só com o surgimento do estado nacional e com o do fim das barreiras feudais que o comércio ganhou volume e importância a ponto de tornar o contrabando uma atividade perigosa (N.A.).

monopólio régio e restrito mediante à várias legislações); a comercialização da aguardente do vinho, do azeite e da pólvora.

Finalizando, no século XVIII, nas relações entre Portugal e Brasil, concebe-se o contrabando como práticas de comércio clandestino entre a Colônia com outras colônias e metrópoles européias, inclusive com a própria Lisboa. Em outras colônias, este recurso mercantil envolvia vasta gama de expedientes e recursos. Seu objetivo era evitar as taxações, as limitações de mercado e, logicamente, proporcionar o lucro.

O Contrabando Dentro de Uma Economia Colonial

Três questões relevantes devem-se levantar para analisar o contrabando colonial no período proposto:

A) O contrabando operando dentro de um mercado entendido como um monopólio bilateral alteraria a configuração da oferta e procura?
B) O contrabando altera a configuração dos preços na Colônia?
C) O contrabando é capaz de promover o desenvolvimento econômico da Colônia?

Seguindo o raciocínio de Cláudio Napoleoni, que define o *monopólio bilateral* como:

> *"Forma de mercado, (...) se caracteriza pela presença de monopólio puro, tanto pelo lado da oferta como pelo da demanda. Para que exista monopólio bilateral é necessária, portanto, a presença apenas do fornecedor e um consumidor que comercializa uma mercadoria não oferecida nem*

> *consumida por nenhum outro (1952, p. 1203)"*

A diferença fundamental entre *monopólio* do *monopólio bilateral* e do *monopólio puro* é a seguinte: o monopolista puro se encontra frente a uma curva de procura no mercado, o que significa que, se quiser vender a sua mercadoria a um preço determinado, só poderá vender certa quantidade e, vice-versa, se o que quer vender é uma quantidade determinada, terá de fazê-lo ao preço que corresponda segundo aquela curva. O monopolista bilateral, contudo, não dispõe de curva de procura e, em conseqüência, pode tratar de impor ao único adquirente um determinado par de valores preço-quantidade que se pode vender e, se se fixa a quantidade, tampouco fica fixado o preço a que se pode vender.

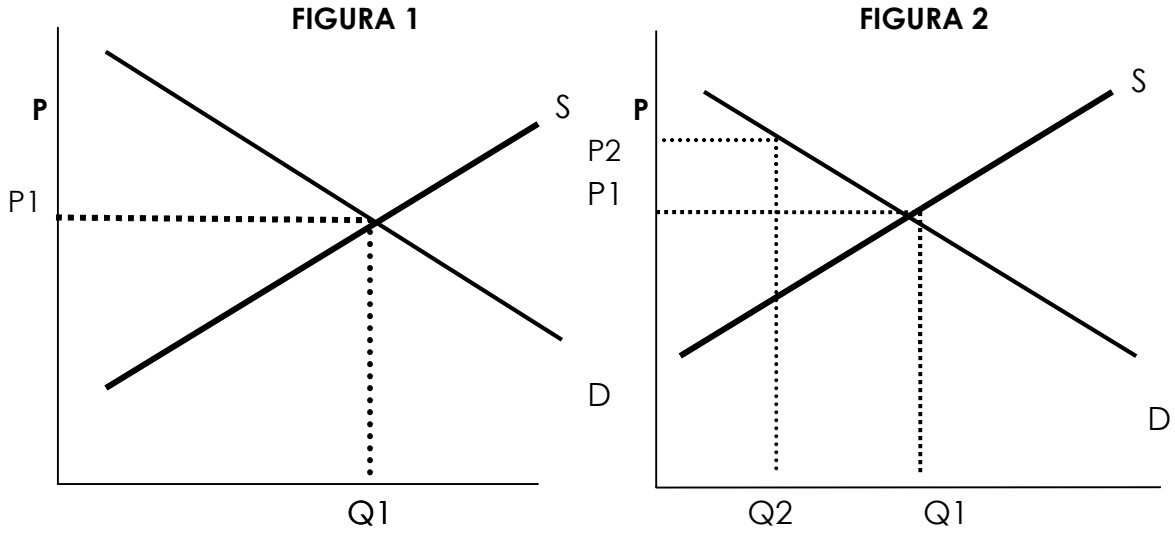
Dentro deste conceito, se conclui que um mercado oriundo de relações comerciais distintas, como o Pacto Colonial[4], deveria possuir uma configuração de condições de demanda e oferta, bem como forma de determinação do preço das mercadorias, dados pela ação de um monopólio bilateral. Desta forma, levando-se em conta que o Exclusivo Comercial exercido por Portugal sobre a sua colônia americana, enquadra-se como um exemplo clássico de monopólio bilateral, como entenderíamos a ação do contrabando dentro deste mercado?

---

[4] "O exclusivo" metropolitano do comércio colonial consiste em suma na reserva de mercado das colônias para a metrópole, isto é, para a burguesia comercial metropolitana. Este o mecanismo fundamental, gerador de lucros excedentes, lucros coloniais; por meio dele, a economia central metropolitana incorporava o sobreproduto das economias colônias, ancilares. Efetivamente, detendo a exclusividade da compra de produtos coloniais, os mercadores da mãe-pátria podiam deprimir na colônia seus preços até o nível mais baixo do qual seria possível a continuação do processo produtivo, isto é, tendencialmente ao nível dos custos da produção; a revenda na metrópole, onde dispunham da exclusividade da oferta, garantia-lhe sobre lucros dos dois lados – na compra e da oferta, garantia-lhes sobrelucros dos dois lados – na compra e na venda. Promovia-se assim, de um lado, uma transferência de real da colônia para a metrópole, em como a concentração desses capitais na camada empresária ligada ao comércio ultramarino. Reversivamente, detentores da exclusividade da oferta dos produtos europeus nos mercadores da exclusividade da oferta dos produtos europeus nos mercados coloniais, os mercadores metropolitanos, adquirindo-os a preço de mercado na Europa, poderiam revendê-los nas colônias no mais alto preço acima do qual o consumo se tornaria impraticável" (NOVAIS, 1985, p. 51-52).

A) O contrabando operando dentro de um monopólio bilateral alteraria a configuração da oferta e procura?

O argumento seguinte nos auxilia na compreensão do problema, ao nível teórico (veja as figuras 1 e 2):



P = Preço (dos bens); Q = Quantidade (dos bens); S = Oferta; D = Procura

Suponhamos uma posição de equilíbrio no comércio entre metrópole e a colônia, representada pelo Preço $\mathbf{P_1}$ e a quantidade $\mathbf{Q_1}$, correspondentes ao encontro da oferta e da procura da colônia, por vias das importações. No caso da expansão econômica da colônia, com seu aumento de riqueza indo além do desejável pela metrópole, pode ter como resultado uma manipulação dos preços dos bens (a importar), devido à situação de monopólio, em desfavor da colônia. Tal manipulação tem ou teria por objetivos drenar a riqueza da Colônia, sob a forma de poder de compra, em proveito da metrópole, nesse caso, a qual seja, preços de importação muito acima dos preços de monopólio corrente então no comércio internacional. Na Figura 2 podemos apreciar a nova posição resultante da política metropolitana na drenagem de riqueza, com a diferença da posição de equilíbrio anterior (Figura 1).

Vejamos, agora, claramente que os novos preços praticados nas importações, elevaram os preços de $\mathbf{P_1}$ para $\mathbf{P_2}$ conseqüentemente, haveria um decréscimo de quantidade que viria representar o novo ponto de equilíbrio no eixo de **Q**, ou seja, $\mathbf{Q_2}$. As relações:

$$P_2 -. P_1 =. \Delta P.$$

$$Q_1 -. Q_2 =. \Delta Q.$$

Exprimem, portanto os limites em que podem operar os preços e quantidades do contrabando. Necessariamente uma fração do comércio monopolizado. Caso contrário, alterariam radicalmente a formação de preços.

Existem três motivos centrais para o contrabandista procurar as colônias: **a)** mercadorias com alto valor no mercado europeu, **b)** os elevados preços dos produtos de exportação praticados pela metrópole, e **c)** os baixos preços da manufaturas coloniais. A lucratividade do contrabando está justamente em operar próximo do preço metropolitano, sem a necessidade de abastecer plenamente o mercado (nem é este o seu interesse.) Resumindo a primeira questão, o contrabando, operando dentro dos preços estabelecidos pelo exclusivo colonial não consegue, nem lhe interessa suprir a demanda. Portanto, a colônia continuará necessitando de produtos. Por sua vez, como o crescimento da oferta não representaria uma queda dos preços praticados dentro da colônia, muito menos, diminuição dos custos de produção, que ampliariam as condições para o desenvolvimento econômico da mesma. É isso veremos adiante.

B) O contrabando altera a configuração dos preços na colônia?

Aplicando o hipotético conceito de comércio clandestino à conjuntura econômica do período estudado, observa-se que a

ação do contrabando poderia representar uma quebra do *monopólio bilateral* exercido pela metrópole sobre a colônia. Entretanto, esta quebra não representaria a criação de um mercado cuja configuração fosse de "livre concorrência" e, como se verá, nem chega a se formar um *oligopólio* clássico. Então, qual tipo de mercado este contrabando forma? E como poderemos explicar tal mercado, já que a princípio, este foge da teoria econômica clássica?

Como a economia colonial estava controlada por um *monopólio bilateral*, entende-se que a fixação dos preços das mercadorias era dada pela Metrópole. Desta forma, para que esta obtivesse uma exploração condizente com seu "status" metropolitano, era necessário que a disparidade de preços entre os produtos coloniais para com as mercadorias importadas fosse bastante alta. Como se isso não bastasse, todos os produtos, fora o preço de mercado, recebiam adicional oriundo da taxação de entrada no porto, armazenamento e passagem nos registros[5].

Ora, o que atraía os contrabandistas era, exatamente, os baixos preços dos produtos fornecidos pela colônia. Os quais deveriam possibilitar um bom lucro na Europa. Visto que, eliminando o atravessador metropolitano, poderiam os contrabandistas comprar ao mesmo preço (ou quase este) que os comerciantes legais (portugueses) obtinham no Brasil. Por outro lado, poderiam fornecer mercadorias européias a preços mais atraentes para os colonos que aqueles vendidos pelos portugueses.

A princípio, este mecanismo pode parecer bastante simples e lógico, mas aplicando-o junto ao conceito de monopólio bilateral,

---

[5] Segundo Corsino dos Santos, na década de 1780, o armazenamento não era barato. Uma caixa de açúcar pagava $540 réis; um feicho, $320 réis; uma pipa de aguardente, $480 réis, uma dúzia de conçoeiras $540 réis, cada peça de couro $030 réis e cada dúzia de taboas, $320 réis"(N.A.).

"Aos proprietários de cais e trapiches, era vedado exigir maiores direitos do que os que costumeiramente eram estipulados para descarga e carregamento das fazendas ou gêneros (...). Nela especificava-se a taxa que devia ser paga por cada gênero de mercadoria. Essa taxa era regulada por entrada e saída, a razão de 1$000 réis por cada 1.000 libras nos gêneros que regulavam por peso, e dez polegadas cúbicas naqueles cujo cálculo era por volume..." (SANTOS, 1972, p. 99).

percebe-se que ele não é tão simples assim. Na verdade, o contrabando tende a interferir menos nas formas de determinação do preço e mais na configuração pontual das curvas da demanda e da oferta.

Tudo isso pode parecer bastante paradoxal. Afinal, por meio da teoria defendida pela economia clássica, as interferências na demanda e ou oferta tendem a provocar alterações na curva dos preços. Contudo, tanto os estudos de Virgílio Noya Pinto como de Jobson Arruda apontam que os preços das mercadorias de importação e exportação se apresentavam num suave declínio. Com os preços do referido declínio, o contrabando beneficiava-se deste recurso para manter o seu preço das mercadorias a ofertar preço próximo ao oficial. Possibilitando assim, um pronunciado lucro.[6]

Conclui-se que a interferência do contrabando na determinação do preço das mercadorias no mercado colonial era pequena, uma vez que seu papel era marginal. Na verdade, a diferença não estava no preço, mais sim na margem de lucro, tornada favorável pela eliminação do intermediário oficial.

O contrabando colonial deve ser entendido como um recurso utilizado para obter grandes lucros dentro do próprio Sistema Colonial, onde se utilizava não só as restrições, taxações e punições para comprar ilegalmente produtos por preços artificialmente mais baixos, como também para que comerciantes legais e ilegais viessem a se beneficiar dos altos preços na colônia para ampliar os seus lucros, sem a devida quitação dos direitos alfandegários do poder português. Pois os contrabandistas absorviam indevidamente uma parte do lucro de monopólio do comércio metropolitano oficial. Era uma brecha que permitia o contato e a transferência da riqueza colonial para, outras metrópoles, inclusive para Lisboa. Tal qual as licenças comerciais e

[6] PINTO, 1972, e ARRUDA, 1978.

as concessões, como Novais defende, longe de ser a contradição do sistema, o contrabando representava a luta entre as metrópoles pelos mercados coloniais[7].

> *"Em suma, concessões, contrabando, aparecem nos fenômenos que se situam mais na área da disputa entre as várias metrópoles européias para se apropriarem das vantagens da exploração colonial – que funciona no conjunto do sistema, isto é, nas relações da economia central européia com as economias coloniais periféricas. Não atingem, portanto, a essência do sistema de exploração colonial (NOVAIS, op. cit., p.55)[8]."*

Do raciocínio de Novais, deve-se levar em conta a hipótese de que o contrabando, ao contrário das licenças e concessões, poderia estabelecer uma pequena *concorrência* e não apenas "uma transferência das vantagens, dos estímulos econômicos, do sistema colonial". Afinal, a Metrópole só tem a perder com o comércio clandestino, sendo que ele não ocorre na mesma intensidade com as licenças. Entretanto, a entrada de novos fornecedores e novos compradores neste mercado, não representava que este passasse a ter configuração de uma "*livre concorrência*", ou mesmo, de um "*Oligopólio*".

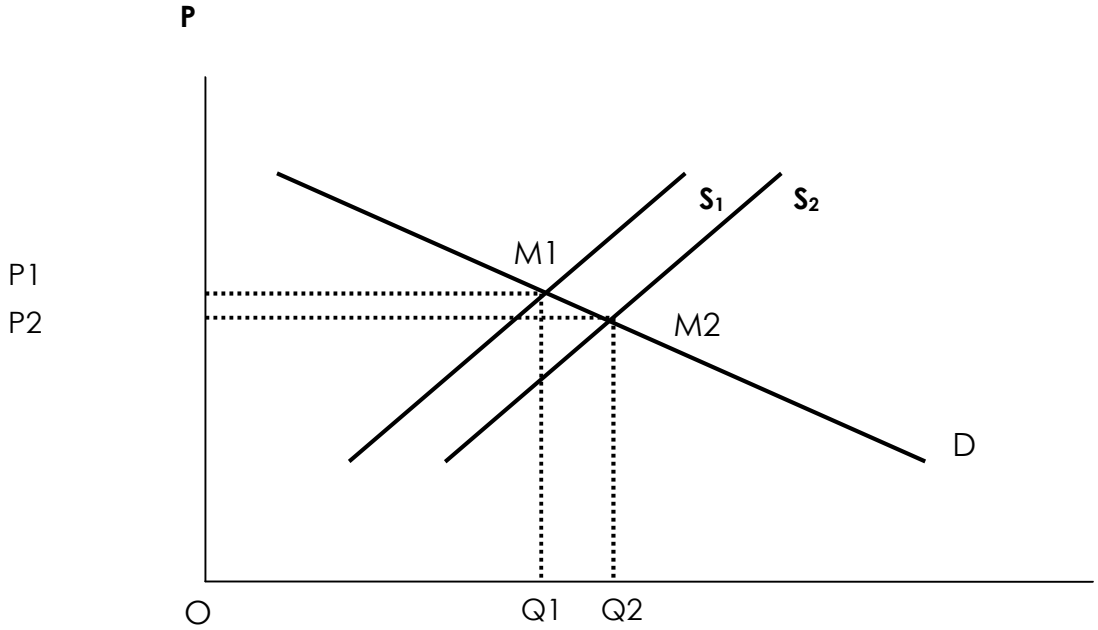
---

[7] "De fato, tais licenças e concessões pressupõe o mecanismo de exploração colonial gerador de superlucros. Do contrário, o que se estaria na realidade concedendo? Se um monarca, carente de recursos financeiros, vende eventualmente licenças a mercadores estrangeiros, ou se um estado metropolitano, por injunções políticas (como Portugal, logo após a Restauração), permite, através de tratados, a mercadores de outras nações comerciarem nas suas colônias, na realidade está ocorrendo uma transferência das vantagens, dos estímulos econômicos do sistema colonial. Não se estabelece, assim, uma autêntica concorrência, e, aliás, a possibilidade de um comércio mais altamente lucrativo que tornava tais licenças e concessões tão amplamente desejáveis, a ponto de se moverem guerras pela sua obtenção." (NOVAIS, idem, p.55).

[8] NOVAIS, op. cit.

Observando a figura 3 pode-se ter uma visão mais clara da interferência do contrabando no mercado colonial:

FIGURA 3



Eixo P – Preço ; Eixo Q – Quantidade ; Linha D – Demanda da Colônia;

S_1 – Oferta da Metrópole; S_2 – Oferta do Contrabando;

P_1 – Preço de oferta da Metrópole; P_2 – Preço de oferta do Contrabando;

Q_1 – Quantidade procurada ao preço da oferta da Metrópole;

Q_2 – Quantidade procurada ao preço da oferta da do Contrabando;

A curva **D** representa no gráfico 3 as condições da demanda (procura) enquanto a curva **S** indica as condições da oferta. Se baixarmos uma perpendicular ao eixo **OQ**, a partir do ponto onde ambas as linhas de demanda e oferta se encontram, tem-se determinado no eixo **OQ**, o ponto q_1, que representa uma dada

quantidade na linha **OQ**, transacionável ao preço **OP_1** (que encontra por uma paralela ao eixo **OQ** que, ao formar 90º com a perpendicular **MQ_1**, vai atingir o eixo vertical **OP** dos preços).

Considere a área **OP_1Mq_1** como aquela onde se forma e mantém o equilíbrio entre a oferta de importações e a procura da colônia, nas condições do monopólio.

Uma oferta do contrabandista tem que se fazer necessariamente a um preço inferior do equilíbrio de monopólio na colônia. Esta oferta designa-se, pois pela linha **OP_2**, que, ao encontra-se com a curva **D** no ponto **M_1**, determina a oferta **S_2** de contrabando. A posição **OQ_2** corresponderá à nova quantidade no eixo **OQ**, e a diferença **OQ_2-OQ_1** designará o mercado do contrabando. Vemos assim que a oferta do contrabando (**S_2**) é necessariamente menor do que a oferta do monopólio (**S_1**); isto porque se faz a um preço menor. Dependendo da oferta e da procura do preço, as quantidades devem obedecer, pois, ao movimento dos preços.

Com uma oferta menor e com um preço próximo ao do exclusivo colonial, o contrabando tende a interferir muito pouco na dinâmica econômica da colônia. Ele até pode favorecer o crescimento da produção de algumas áreas, mas isso ocorre residualmente, pois o custo da produção se mantém no mesmo patamar. O que deveria ocorrer é o contrabando se transformar numa válvula de escape da produção colonial, ou seja, adquirindo parte da produção que a Metrópole não conseguia comprar. Deste modo, chegamos à última questão?

C) O contrabando promove o desenvolvimento econômico da Colônia?

Na história do Brasil Colonial, é muito comum o contrabando parecer como a resposta mais simples de explicação para o desenvolvimento colonial no final do século XVIII. É fácil de entender

isso, para muitos historiadores, o comércio clandestino quebraria o monopólio português e promoveria o crescimento da produção.

Como procurei mostrar até agora, o contrabando não alterava a configuração de oferta, demanda e preço praticados pela Metrópole. Em minha opinião, a explicação por essa preponderância do contrabando na historiografia brasileira deve-se mais a motivações de cunho ideológico do que, propriamente, de cunho científico.

O contrabando colonial tem um caráter ao mesmo tempo aventureiro, subversivo e nacionalista, que realça a luta da colônia contra a metrópole, além de mostrar que a nossa economia poderia ser bem maior do que se imaginava. Ele também reforça a tese, não só do desenvolvimento econômico de determinadas praças mercantis, mas da existência de um mercado interno colonial.

Existem alguns motivos para que isso ocorra: "o contrabando é muito citado pelas autoridades coloniais; segundo, as próprias autoridades coloniais estão envolvidas com essa atividade; terceiro, as poucas provas documentais que existem acabam sugerindo que ele fosse bem maior do que a realidade, tal qual a ponta de um iceberg" e o que se vê é bem menor do que está por baixo d'água (GARCIA, 2003, p. 282).

É certo que evidências desse comércio existem, tanto na documentação colonial portuguesa como espanhola, inglesa, francesa ou holandesa. Todavia, por ser uma atividade ilegal, é difícil saber seu volume e a sua freqüência. Existe uma certa predisposição de aceitar o contrabando como volumoso e freqüente, mesmo não existindo provas que sustente esse isso, só posso entender essa "predisposição" por motivação ideológica.

Não se pode perder de vista que o contrabando colonial, como qualquer outra atividade mercantil, não tem nada de mítico

ou fabuloso, apesar de certo "ar de aventura" que desperta em alguns historiadores que pesquisam o tema. Como outras transações comerciais, ele também segue leis simples como a "da oferta e da procura"; de "quem vende mais barato tem preferência", e que "tempo é dinheiro".

Um exemplo que posso citar sobre essa visão nacionalista do contrabando colonial é o trabalho de Alcir Lenharo intitulado "Crise e Mudança na Fronteira Ocidental de Colonização". Resumindo a tese desse autor, com a decadência da mineração em Mato Grosso (século XVIII), a economia local não teria entrado em declínio ou em estagnação, mas num re-ordenamento econômico em que o setor agro-pecuário substituiria paulatinamente o setor minerador. E o elemento chave que sustentaria essa passagem tranqüila, seria a prata boliviana que entraria na capitania/província através do contrabando (LENHARO, 1982).

Uma variante desse pensamento é a dissertação de Elmar de Arruda, que vê, nesse quadro de reordenamento promovido pela prata clandestina, a formação do mercado interno em Mato Grosso. Este sim teria condições de impedir a decadência e a estagnação que o declínio da mineração promoveria (ARRUDA, 1987).

Sobre o contrabando citado por Lenharo e Elmar de Arruda, posso afirmar que Mato Grosso não era um dos melhores locais para se realizar o contrabando colonial.

> *"A princípio, a proximidade com a fronteira e a extração de ouro, eram condições mais que favoráveis para o desenvolvimento do contrabando. Contudo, o fato de estar longe dos portos marinhos e de fazer fronteira com duas das províncias mais pobres e isoladas do Império Espanhol colocava Mato Grosso em posição pouco cômoda. As manufaturas têxteis e as ferramentas, ou mesmos os escravos que eram*

trocados com os espanhóis, eram caros demais, pois vinham legalmente pelo Pará ou por São Paulo. Isto é, no seu preço já estavam embutidos vários impostos (Alfândega e Entradas), o frete, que podia representar até 40% do valor e o lucro do comerciante mato-grossense. Resumindo, Mato Grosso realizava um comércio legal com os espanhóis. Não era à toa que a Coroa Portuguesa incentivava tais iniciativas."(GARCIA, op. cit., p. 271)

Por outro lado, os contrabandistas possuíam meios mais fáceis e mais baratos para abastecer o Alto Peru, via por Buenos Aires, Assunção ou Córdoba, via portos do Pacífico, com a conivência das autoridades coloniais. Se os mineradores do Alto Peru vinham a Mato Grosso para obter manufaturas é porque o comércio legal e ilegal fora momentaneamente interrompido, principalmente durante as várias guerras travadas entre a Inglaterra e a Espanha. É interessante notar que as pessoas que viveram aquela época tinham mais consciência disso do que os historiadores que hoje estudam esse contrabando.

"Pois os espanhóis pelas duas províncias de Chiquitos e Moxos, solicitam sempre comprar aos portugueses alguns gêneros de valor como ouro lavrado, anéis, laços e mais pedrarias, bretanhas, lenços das Índia, vidros, facas, ferro, ferramentas a troco de alguma prata, de bestas, panos de algodão e outros efeitos. Este comércio buscavam mais ansiosamente no tempo em que as Coroas de Espanha e Inglaterra entravam em guerra, pela grande falta que se experimentava estes e outros gêneros não só na cidade de Santa Cruz de la Sierra, mas em Cochabamba, na Cidade de La Plata e no Potosi e mais cidades nas dependência. Apesar de ser o valor dos permutados gêneros excessivos em Mato Grosso,

este comércio que nos ditos tempos de guerra podia ser volumoso, no da paz é hoje insignificante[9]"

Fato semelhante ocorre na Capitania de Grão Pará. Pelas suas vias fluviais, tinha melhores mecanismos de promover um comércio clandestino superior à capitania de Mato Grosso. Mesmo assim, parece que esse comércio clandestino também vivia de surtos.

> *"Em tempos passados, (...) fazia-se algum comércio na fronteira do Rio Negro como os americanos, os quais levavam nossas fazendas fabricadas na Europa (...) em troca os gêneros da sua cultura, os quais são os mesmos de exportação deste país, e pela maior parte ouro e prata, porém este comércio não tinha liberdade, era quase todo feito clandestinamente pelos comandantes da fronteira, os quais não consentindo que os americanos espanhóis passassem além daqueles limites (...). Assim mesmo, este comércio, que não era considerável, parou inteiramente, logo que principiou as desordens e agitações políticas entre aqueles povos.*[10]"

Desde o fim da União Ibérica, a Coroa Portuguesa sempre procurou incentivar um comércio clandestino com as províncias espanholas. O seu objetivo principal era a obtenção de prata. O caso mais conhecido é a Colônia de Sacramento, criada no final do século XVII, na banda oriental do estuário do Prata, bem diante de Buenos Aires. Na capitania do Mato Grosso não foi diferente. Contanto que não se trocasse por ouro, toda prata era bem vinda, mesmo aquela trocada por manufaturas importadas. Aliás, tirando o ouro, os escravos e essas mercadorias estrangeiras, nada mais interessava aos colonos espanhóis vizinhos dessa distante capitania.

---

[9] Doc. 1670, "Reflexões sobre a Capitania de Mato Grosso", 18 de setembro de 1793, disco 06, Rolo 027, p.86, referência: Arquivo Histórico Ultramarino, coleção documentos da Capitania de Mato Grosso (CTA:AHU-MT).

[10] Documento Sem Número, Correspondência do Governador da Província do Pará, de 30 de março de 1829, IJJ 108, p. 10, AN/RJ.

Os produtos produzidos em Mato Grosso eram praticamente os mesmos das províncias espanholas vizinhas (Moxos e Chiquitos). Por outro lado, a oferta de cacau, quina, pano e montaria, além de abundantes nestas províncias, eram muito apreciados em Mato Grosso. A troca destes por têxteis do Reino ou da Inglaterra, assim como de ferragens e outros artigos metálicos era bastante vantajosa para os mato-grossenses. Seus preços eram bem mais elevados que os produtos indígenas.

Contudo, essas transações nunca repercutiram de modo considerável para o desenvolvimento do comércio em Mato Grosso. Pois deviam apenas suplementar o comércio interno da província, permitindo a seus comerciantes darem fim aos seus estoques. Trocavam por mercadorias boas e baratas (montarias e chocolate), e como agravante, os produtos coloniais espanhóis tendiam a inibir a produção de gêneros similares em Mato Grosso. Desta forma, a tese de reordenamento econômico proposto por Lenharo, não teria sustentação.

Por sua vez, pesquisando em arquivos bolivianos[11] e mato-grossenses, não encontrei referências da troca de gêneros por prata. Afinal, por ser um comércio legal, pelo menos para a Coroa Portuguesa, com suas alfândegas e tabelas de preços estabelecido em 1818[12], a entrada de prata era para estar nos registros orçamentários de Mato Grosso. O que surge na documentação é o grande interesse dos "bolivianos" por manufaturas têxteis e a aproximação afetiva, ideológica e comercial entre os governadores de Mato Grosso e os Governadores de Chiquitos,

[11] No levantamento que fiz no Arquivo Nacional de Bolívia, nos Fundos dos Governos das Províncias de Santa Cruz, Chiquitos e Moxos, entre os anos de 1790 a 1820, não encontrei menção alguma sobre o contrabando de prata, nem do comércio clandestino feito com os brasileiros. Apenas registros sobre roubo de gado e fuga de escravos.

[12] Documento Nº2 in IG1-226 (doc. S/N) 06 de maio de 1813, Arquivo Nacional/RJ, Fundo AA, IDE.

Santa Cruz de La Sierra e Mochos, muito bem registrada no Fundo "Guerra", do Arquivo Nacional[13].

O caso da tese de Lenharo não chega a ser exemplar na historiografia brasileira, visto que ele combina circulação comercial com o desenvolvimento do setor primário da economia. Na maioria dos casos, Rio de Janeiro, Bahia e Sacramento concentram-se demasiadamente na circulação de mercadorias. O setor produtivo, aquele que tem melhores condições de promover o desenvolvimento econômico, a princípio, apenas se utiliza do contrabando para escoar parte da produção que não foi exportado para a Metrópole. Porém, costuma-se passar a idéia de que o comércio clandestino, num determinado momento, concorreria diretamente com o comércio oficial.

Mesmo assim, algumas conclusões sobre a tese de Lenharo podem esclarecer como os historiadores entendem o contrabando: existe um grande setor em declínio, a mineração, e outro com grande potencial mais que não pode se desenvolver plenamente, a produção de gêneros. A entrada de prata boliviana (um fator externo), seria o elemento de transição entre a economia mineradora e a futura economia agro-pecuária.

No caso da Bahia a troca direta com a África (tabaco por escravos), é um exemplo clássico de supervalorização do poder do contrabando e a dinâmica interna da economia colonial. Acontece que não era interesse metropolitano acabar totalmente com esse comércio, mas sim de torná-lo cada vez mais lusitano e menos baiano. O leque de produtos comercializados, tabaco e aguardente do Brasil e escravos africanos, também não levam a

---

[13] No final do século XVIII os contatos entre os Governadores espanhóis e portugueses se limitavam à troca de presentes e a permitir a aquisição de panos em Vila Bela. Com a ocupação dos dois países pelas tropas de Napoleão, a correspondência torna-se mais freqüente, assim como as relações comerciais. Com os levantes republicanos nas províncias espanholas, os governadores nutrem a mesma opinião quanto à "anarquia" revolucionária. Por duas vezes, os governadores de Mato Grosso dão asilo aos governadores espanhóis (1812 e 1825). Em 1825, o governador de Santa Cruz, Sebástian Ramos, pede ao Governo Provisório de Mato Grosso que anexe Chiquitos ao Império do Brasil. Mais sobre o assunto, ver, Arquivo Nacional/RJ, Fundo "Guerra", IG[1] 226 (1809-1812/13, 1815, 1820) e IG[1] 227 (1821). Correspondência ao Presidente de Província (N.A.).

uma alteração qualitativa da economia (desenvolvimento econômico), pelo contrário, reforça o caráter "colonial" da sua economia.

O caso do Rio de Janeiro é o exemplo clássico de centro mercantil. Como porto de saída de ouro e diamantes e local de entrada das manufaturas, essa cidade pôde ver a sua população crescer assim como o comércio e o setor de abastecimento. Desse modo, contrabando tem um papel muito importante nesse processo. Todavia, em termos comparativos, ele é inferior ao comércio legal.

O contrabando seria um agente de desenvolvimento se ele fosse capaz de reduzir os custos e diversificar a produção local a ponto de expandi-la e diminuir o seu caráter colonial. Como mostrei, o contrabando não se mostra capaz de alterar os preços praticados na colônia. Impedindo que se promova a redução dos custos de produção. Por outro lado, o contrabando se interessa mesmo pelo caráter colonial da produção brasileira e não por outros motivos.

É certo que existem casos em que o contrabando fugiu um pouco dessas características. No caso da região da Ilha Grande, próxima à cidade no Rio de Janeiro, e primeiro local onde se escoou o ouro de Minas Gerais. Muitas vezes os navios que trafegavam para o Estuário do Prata paravam em suas enseadas para se abastecerem, iniciarem e/ou concluírem negociações com o comerciantes cariocas. Por isso, certamente, ele fomentou a produção de gêneros como aguardente, farinha de mandioca, arroz e, possivelmente, frutas cítricas e derivados da carne de porco (toucinho e banha). Porém isso não representou um grande salto para a região, que nunca teve destaque econômico dentro da Colônia.

Como mostrei nos pontos anteriores, a oferta e a demanda contrabandista operava dentro de limites impostos pelo *exclusivo colonial*, servindo mais como uma válvula de escape de uma

produção que ia além da capacidade de absorção da Metrópole, do que um agente promotor da expansão da produção colonial. E se o contrabando diversificara-se no final do século XVIII, buscando outras mercadorias além do ouro e diamantes, isso ocorreu porque a economia colonial também se diversificou e que demanda na Europa para esses gêneros se ampliou.

Talvez, o único caso dos tempos coloniais em que o contrabando tenha servido como agente promotor do desenvolvimento econômico seja o caso da Nova Inglaterra e o famoso comércio triangular com o Caribe e a África. Entretanto, as colônias inglesas que atuavam nesse comércio clandestino, Nova York, Boston, Pensilvânia não agiam como "colônias" típicas, mas sim como concorrentes da metrópole.

Desequilíbrios Regionais no Brasil: uma breve discussão conceitual e a importância dos "incentivos".

Marcos Fábio Martins de Oliveira[1].

Uma breve discussão conceitual

O presente artigo tem por objetivo discutir aspectos ligados aos desequilíbrios regionais no Brasil, sobretudo no caso nordestino e de suas políticas de desenvolvimento, particularmente a necessidade da existência de incentivos.

Primeiramente é necessário discutir a questão da lógica da própria concentração[2]. Em outras palavras, quais as vantagens em se ter a produção concentrada? Quais as implicações disto para as demais regiões? Quais as expectativas no médio e longo prazos: mais concentração ou desconcentração?

Um segundo aspecto diz respeito a necessidade de se diferenciar concentração da produção e da renda. Assim como distinguir "região" das pessoas que nela vivem, afinal, região é uma categoria espacial e não social. A propósito de uma discussão sobre o GTDN — Grupo de Trabalho sobre o Desenvolvimento do Nordeste — documento norteador da política desenvolvimento do Nordeste, Pessoa (1998: 17) faz interessante provocação, contrapõe a idéia ali apresentada que vê o desequilíbrio regional com o maior problema do Brasil é pergunta: "Por que este problema é mais grave do que a pobreza dos indivíduos? Por que o problema distributivo entre os cidadãos é menos grave do que o problema distributivo entre regiões?" A pergunta é estimulante, mas colocamos outras: seria possível encaminhar soluções conjuntas? O estímulo ao desenvolvimento das periferias contribuiria para o desenvolvimento nacional e para o combate à pobreza e ao subdesenvolvimento?

---

[1] Prof. da Unimontes e Faculdades Santo Agostinho. Montes Claros (MG).
[2] Para um resumo, ver Wiltgen (1991).

Por fim, nos concentraremos nos aspectos relacionados aos incentivos. Qual a funcionalidade destes? E quais as necessidades de adaptação frente às transformações do mundo atual?

Considerações iniciais sobre economia regional e políticas regionais.

É tarefa árdua relacionar os conhecimentos de "Economia Regional" com a política de combate às desigualdades regionais no Brasil, particularmente a atuação dos incentivos fiscais e financeiros. Embora as relações existam, elas se apresentam como uma superposição de interpretações sobre o espaço, ou seja, enquanto uma cuida da política (ação), a outra mede seus efeitos e desenha seus contornos (da região e dos pólos); no entanto, não se percebe uma integração (teórica) que justificasse determinado tipo de incentivo e quais os resultados esperados. De maneira simples e direta, continua a pergunta: qual a necessidade de se promover a desconcentração espacial da produção e renda? Seria a desconcentração favorável ao desenvolvimento ou a tendência natural do capitalismo é a concentração?

Quando analisada a literatura sobre desenvolvimento regional (políticas públicas), percebemos o combate aos desequilíbrios regionais como uma meta a ser perseguida, dispensando maiores justificativas para esta ação. O que parece incoerente, pois a teoria econômica dominante, a neoclássica, acreditava, até pouco tempo atrás, que as disparidades seriam eliminadas pelas próprias forças do mercado. Isto se apresenta como um paradoxo, não fosse a economia uma ciência social e, portanto, sujeita a múltiplas interpretações e interferências políticas e sociais.

Não encontrando respostas diretas em Economia Regional, recorremos à matriz teórica onde este sub-campo se encontra, ou

seja, a Teoria do Desenvolvimento[3]. Esta última aponta a *justiça distributiva* como uma questão chave da economia. Havendo consenso generalizado da inadequação de uma sociedade onde o grau de desigualdade seja excessivo (embora este grau seja discutível e, para alguns, até desejável). Consenso também há de que o grande problema a ser combatido é a pobreza, principalmente a pobreza absoluta.

A síntese de Rawls aponta que, mesmo preservando o princípio da diferença (estímulo a padrões de eficiência) deve-se buscar maximização da renda mínima, ou seja, as classes mais pobres de uma dada sociedade devem ter satisfeitos os padrões admitidos como de bem estar (ROSSETTI: 2000: 282-297). Assim sendo a *eficiência repartitiva* torna-se objetivo primário da política econômica (idem: 364-392).

No entanto este objetivo (eficiência repartitiva) pode colidir com outros, tais como a *eficiência alocativa*, ou seja, crescimento e desenvolvimento e a estabilidade do sistema. Interessa-nos mais a questão estrutural, portanto, concentremo-nos no desenvolvimento. A promoção de uma melhor distribuição geraria uma menor taxa de crescimento?

De uma maneira simplificada, diríamos até mesmo grosseira, temos o crescimento como uma função do investimento (embora este possa ser qualificado, veremos este ponto mais adiante) e este como função da poupança e renda. Sendo a poupança e investimento uma função da renda e da propensão marginal a poupar de uma dada sociedade, e esta última (PmgS), teoricamente[4], varia positivamente com a renda, chega-se à conclusão que uma maior concentração levaria uma maior taxa de crescimento. Este argumento ficou conhecido no Brasil como "teoria do bolo", primeiro crescer, para depois dividir; numa linguagem mais acadêmica, a *desigualdade funcional* da renda,

---

[3] Seers(1972) e outros autores tratam desta questão teórica do desenvolvimento. Este ponto, da revalorização do regional pelos economistas (neoclássicos), será abordado nas próximas seções.

[4] Obviamente se trata aqui da corrente dominante (neoclássica). Questionamentos a esta visão são muitos e antigos, dentre muitos destacamos a posição de Celso Furtado (perpassada por toda sua obra).

tendo a função poupança/investimento como determinante à distribuição da renda entre os grupos, mais do que o próprio nível de renda; assim, a renda concentrada propiciaria maior taxa de acumulação de capital e crescimento.

Este ponto de vista vem sendo questionado há muito:

> *"Myrdal afirmou que as conseqüências de uma distribuição desigual da renda eram a desnutrição, a má moradia, educação precária, etc... para a vasta maioria da população, o que, por sua vez, acarreta baixos níveis de produtividade. Uma redistribuição da renda em favor destes grupos conduziria a um aumento de produtividade através do aumento do consumo e, em conseqüência, da saúde e da produtividade dos pobres. Por outro lado, as "classes médias" entregavam-se ao consumo de ostentação e esbanjamento (inclusive exportando capitais), em lugar de viver frugalmente, poupar e investir uma parte substancial de suas renda. Myrdal sustentou que desigualdades sociais resultavam de desigualdades econômicas que, por sua vez, as reforçavam, ambas sendo causa e conseqüência da pobreza (COLMAN & NIXSON: 1981: 78).*[5]

Nas próprias palavras de Myrdal:

> *"'...desigualdade e tendência para desigualdade crescente atuavam como um complexo de inibições e obstáculos ao desenvolvimento, havendo, conseqüentemente, necessidade urgente de se inverter a tendência a criar uma maior igualdade como condição para apressar o desenvolvimento'"(COLMAN & NIXSON: 1981: 78).*

Contrapondo os argumentos teóricos e evidências empíricas sobre a correlação entre crescimento e índices de concentração de renda Colman & Nixson (1981:80) concluem:

---

[5] Celso Furtado apresentava estas mesmas preocupações (consumo supérfluo) na década de 50/60 e a isto contrapunha proposta de reforma tributária.

> *"O argumento de que existe um conflito inevitável entre igualdade e crescimento não é válido: nem no campo teórico e nem no campo empírico. Cline (1975, p.374) enfatiza o aspecto de que não há 'qualquer base teórica inexorável que justifique uma piora na distribuição (de renda) ao longo do desenvolvimento' e Ahluwalia conclui que 'há pouca base empírica sólida para a opinião de que taxas mais elevadas de crescimento inevitavelmente gerem uma desigualdade maior' (em Chenery et al. 1974, cap. I, p.13), não obstante seus dados parecerem apoiar a relação em forma de U invertido. Pode existir conflito em casos particulares, mas a explicação deverá ser buscada nas circunstâncias específicas de cada caso individual e não em termos de uma relação generalizada."*

Assim sendo, a questão da distribuição deixa o campo teórico para ganhar contornos nitidamente políticos. Não existindo argumentos (conclusivos) que sustentam a posição que maior concentração de renda leve a uma maior taxa de crescimento (nem o inverso; que uma maior distribuição leve a esta maior taxa), a questão deve ser decidida pelas forças políticas que dirigem uma determinada sociedade e qual o projeto que ela desenha para respectiva sociedade ou nação[6]. Desta forma, não havendo prejuízo para a eficiência alocativa, melhor então seria optar pela maior "justiça social", pois como disse Furtado (1962, p.73): "Política Econômica é política antes de ser economia".

Os problemas políticos para se garantir uma melhor (ou menos desigual) distribuição são muitos e apontados por inúmeros teóricos. No caso que nos interessa, esta discussão torna-se desnecessária, pois o Brasil possui uma política de desenvolvimento regional (busca de menor disparidade pessoal e regional) desde pelo menos a criação da SUDENE (1959) e reiterada na Constituição Federal de 1988, em diversos artigos (embora não se subestime os

---

[6] Para uma discussão sobre a questão dos modelos de desenvolvimentos e opções políticas ver Oliveira & Rodrigues (2000).

problemas concretos para sua efetivação). Dentre eles, destacamos:

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Art. 151. É vedado à União:

I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, **admitida a concessão de incentivos fiscais destinada a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre diferentes regiões do País**; (grifos nossos);

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

> c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer;

Uma mudança de paradigma. O "fim" da concepção neoclássica da convergência de renda.

Embora muito questionada pelas correntes econômicas mais à esquerda, na América Latina pela CEPAL (desde os anos 1950 e 1960) e no Brasil pelos desenvolvimentistas, a teoria econômica era (e ainda é) dominada pela corrente neoclássica. Na teoria do desenvolvimento, o modelo predominante acreditava no axioma da convergência de renda (seja absoluta ou condicional), daí o antigo descaso para com o tema das desigualdades; se a convergência aconteceria pelas forças de mercado, desnecessário se preocupar com ela.

No entanto, devido à montagem de dois bancos de dados abrangendo informações sobre um conjunto muito grande de Países e o avanço da teoria, com os trabalhos de Romer e Lucas "o tema das desigualdades regionais está de volta à cena. E agora interessa *ao 'main stream'*!" (AZZONI: 1994:185). Os dados agora disponíveis apresentaram discrepância com as previsões da teoria neoclássica de crescimento, notadamente sobre a convergência dos níveis de renda per capita entre Países. Enfim os neoclássicos aceitavam as evidências históricas.

Na busca para explicação da não convergência, descobriram que são múltiplos os fatores que contribuem para perpetuação das desigualdades:

> *"As principais fontes de não convexidades consideradas na literatura sobre crescimento econômico são a existência de externalidades: i) na utilização de capital humano (Lucas, 1988); ii) no desenvolvimento tecnológico (Romer, 1990); iii) na utilização de infra-estruturas econômicas (Barro, 1990 e Barro e Sala-i-Martin, 1992); iv) e na própria produção de bens e mercadorias (Stokey, 1988 e Lucas, 1993)" (BARROS: 1997:48).*[7]

[7] Estas questões encontram-se consolidadas na Teoria do Desenvolvimento Endógeno, que a cada dia se sobrepõe ao modelo de Solow. No Brasil o tema ganha interesse também sob a ótica regional, com preocupações sobre a convergência de rendas no âmbito inter-regional.

Necessidade de incentivos. Alterações em função das transformações atuais.

Curvando-se os neoclássicos às evidências históricas[8], resta saber se as políticas públicas voltadas ao combate das disparidades regionais têm surtido efeito e se há perspectiva futura ou necessidade de re-arranjo frente à nova conjuntura e mudanças estruturais propiciadas pela Terceira Revolução Industrial e Tecnológica.

A análise do combate às disparidades regionais no Brasil centra-se principalmente no caso nordestino. Duas são as vertentes principais[9], a primeira reafirma o sucesso da política de incentivos (embora esta mereça ser qualificada), pois a partir de 1959 (criação da SUDENE) e, particularmente na década de 1970, o Brasil apresenta tendência à desconcentração. A outra destaca que não foi a política de incentivos que propiciou a desconcentração, mas sim os investimentos e a estratégia do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Em ambas as concepções o papel do Estado se apresentou como fundamental. [10]

Já no final dos anos oitenta e noventa, a discussão centra-se na perspectiva da continuidade da desconcentração ou reconcentração. Três são as vertentes principais (BARROS: 1997), duas delas acreditando na possibilidade da reconcentração. A primeira acredita nesta hipótese tendo em vista estarem mais aparelhadas para o desenvolvimento endógeno as regiões mais desenvolvidas do País, ou seja, quanto mais adequada a infra-estrutura para formação de capital humano, maiores as possibilidade de atração de empreendimentos ou sucesso dos nesta região instalados. Barros (1997), utilizando-se desta teoria (desenvolvimento endógeno), busca analisar o caso nordestino e o

---

[8] A influência neoclássica é tamanha na teoria econômica que o simples reconhecimento dos efeitos cumulativos do desenvolvimento (que Myrdal já havia exposto com muita propriedade na década de 50) trouxe um grande interesse sobre o tema. Agora o tema é abordado sob a ótica da superioridade do conceito de rendimentos crescentes (Marshal também já havia trabalho sobre o tema no início do século).

[9] Poderíamos ainda acrescentar outra, que vê fracasso destas políticas. Ver Loiola (1998).

[10] Não nos deteremos na análise dos dados da desconcentração, pois já são bastante conhecidos. Para uma revisão, veja, dentre outros: Guimarães Neto (1996).

fim da convergência de renda; após aplicado o modelo matemático, os resultados apontam que "a indústria nordestina se especializou em setores que exigiam menor qualificação da mão-de-obra neste período [1985-1994], exatamente como é previsto na hipótese deste trabalho" (p.57). A convergência não aconteceria pelo fato do nordeste ter se especializado nas atividades menos promissoras, tendo em vista as novas tecnologias, frutos da fase atual do desenvolvimento capitalista.

A segunda vertente tem como um dos expoentes Clélio Campolina Diniz; sua hipótese também é a reconcentração, só que com desconcentração no entorno do eixo principal (São Paulo e Rio de Janeiro e, em menor proporção, Belo Horizonte). Aí estaria atuando o saturamento dos efeitos de *aglomeração* (entrando na fase de deseconomia); as empresas se deslocariam do pólo, mas ainda para áreas próximas para aproveitar as externalidades. Outros fatores também são importantes, tais como a crise financeira[11] do Estado Nacional que leva a uma redução dos investimentos (fundamentais para a desconcentração) e a política de integração do Brasil no âmbito regional (Américas). Sem discutir o mérito da estratégia (me parece que o Mercosul é *ainda* a melhor opção), seus efeitos são distintos no território nacional e desfavoráveis ao Nordeste, tendo em vista o desenvolvimento se concentrar ainda mais no Sul/Sudeste. Aliada às desvantagens estruturais (*ver teoria do desenvolvimento endógeno*) as regiões mais subdesenvolvidas seriam cada vez mais preteridas como opção locacional de novos empreendimentos (bem como do funcionamento dos existentes).

A terceira vertente busca mudar o eixo da discussão; mais grave do que concentração/desconcentração é a perda de vínculos mais sólidos da economia nacional:

> "... *Há razões de sobra para vislumbrar um quadro de dificuldades para grande parte do território, inclusive para*

[11] digo crise financeira e não fiscal pois hoje há superávit primário (fiscal), sendo o grande problema o estoque da dívida, sua gestão e a política de juros elevados do governo federal.

aquelas áreas que podem vir a ganhar peso no produto nacional" (PACHECO: 1996: 17).

*"Na verdade, pelas suas dimensões continentais e pelas características da estrutura produtiva, **a dinâmica cíclica do conjunto da economia brasileira continua sendo determinada endogenamente, pelo consumo e investimento, público e privado.** (...) havendo **poucas possibilidades de sustentar um crescimento duradouro exclusivamente sobre o desempenho exportador** (...) Isto não impede, contudo, que sejam abertas alternativas pontuais de dinamismo (...) É este quadro de inversões de pequeno porte, em termos agregados, em **projetos pontuais** e de baixo encadeamento interno, que reforça a disputa entre as Unidades da Federação, manifesta **na agressividade crescente das políticas de atração de investimento.**" (PACHECO: 1996: 13, grifos nossos).*

Assim, mesmo que haja crescimento proporcional de algumas regiões, o desempenho global da economia seria menos que satisfatório, inibindo os efeitos multiplicadores do investimento e diminuindo as potencialidades do desenvolvimento.[12] O grande problema para Pacheco (1996) é que o discurso sobre a ineficiência dos instrumentos clássicos de incentivos regionais (um diagnóstico para ele certo e perverso) e a necessidade de se engajar no *sourcing* global, apresenta sérias limitações:

1) É gerado por visão *fiscalista*. Enquanto a experiência internacional aponta que enfrentamento das disparidades exige ação pública mais ativa.

2) A política de desenvolvimento nacional exigirá uma política industrial de âmbito nacional. No Brasil, hoje, descentralização das políticas *significa ausência de política industrial do* Governo Federal.

[12] Para uma análise das razões que levaram a esta situação, veja Pacheco (1996), especialmente os condicionantes da reestruturação produtiva e da inserção internacional do país.

3) A tal inserção alimentará ainda mais as disparidades. Aumento da heterogeneidade intra-regional, inclusive nas áreas anteriormente prósperas. Fragmentação nacional: "quebra dos laços de solidariedade econômica que existiam entre as regiões brasileiras," (p.17); e

4) Outros fatores. Inevitável impacto do Mercosul.

A análise de Pacheco (1996) traz à tona uma importante questão, que a perda da solidariedade, ou seja, de vínculos entre as várias estruturas industriais das regiões brasileiras, conduz a uma menor taxa de crescimento do conjunto e de cada região em particular, mesmo que algumas cresçam a uma taxa mais elevada e ganhem participação na distribuição do PIB.

Esta posição encontra ressonância nas análises de Souza (1993), que acredita que uma política de desconcentração possa contribuir para o desenvolvimento do próprio pólo. Ou seja, a desconcentração acelera o desenvolvimento do conjunto. Vejamos:

"A idéia básica [da teoria dominante] consiste na maximização dos efeitos de indução dos investimentos, em contraposição a uma política de dispersão dos recursos: o volume dos investimentos em cada espaço e em cada setor seria tão pequeno que seus efeitos não possuiriam a força suficiente para desencadear um processo de indução do crescimento entre setores e regiões."

"A teoria da polarização, por outro lado, não significa, necessariamente, a concentração dos recursos em um ou dois pólos principais, mas se traduz, de preferência, no incentivo ao desenvolvimento de pólos secundários, com base em empresas suscetíveis de tornarem-se polarizadas, na criação de canais de difusão dos efeitos de encadeamento em toda a rede urbana e nas áreas rurais. A indústria motriz e o próprio pólo não se desenvolveriam se não houvesse atividades polarizadas nos centros inferiores da hierarquia urbana e nas áreas periféricas, a

menos que tais atividades motrizes pudessem produzir exclusivamente para a exportação".

"A obtenção de crescimento menos polarizado passa pelo desenvolvimento da rede urbana, articulada aos centros principais por canais de transporte e de comunicação. Isto favorece os contatos entre empresas polarizadas, situadas nos centros menores, com as empresas motrizes dos centros de maior porte." (SOUZA: 1993: 55).

Assim, conseguimos conciliar as idéias de maior crescimento e desconcentração, pois, para que o próprio pólo (no caso brasileiro, São Paulo ou sua área expandida, Sudeste/sul) possa crescer, é necessário que outras regiões também se desenvolvam — e vice-versa. Somente assim o País conseguirá, utilizando uma terminologia de Hirschman, aproveitar os efeitos positivos (efeitos de fluência) e minimizar os negativos (de polarização).

Desenvolver significa então, nesta perspectiva regional/nacional, a possibilidade de aproveitamento das possibilidades surgidas no próprio mercado nacional. Dito de outro modo, representa reter ao máximo (*isto não significa fechamento, autarquia*) dentro do País, os efeitos multiplicadores do investimento e consumo.

Mesmo que se utilize as oportunidades surgidas da exportação (ver North, *in* SOUZA, 1997, na teoria da base exportadora), associadas ou não com as idéias de que regiões periféricas devem se concentrar em suas vocações, ou seja, base de recursos naturais (mais facilmente descentralizadas[13]) cada vez mais ganham relevância os aspectos da cidade como 'local de mercado" (Weber) e do urbano como centro de produção (Lojnike); Christaller também acaba reafirmando estas concepções com sua Teoria das Localidades Centrais e seus respectivos papéis como centros distribuidores de bens e serviços. Como destacam Smolka e Cunha (1973, p.33) "a estrutura urbana é em si um

[13] Ver Azzoni (1998).

produto: algo que condiciona a produção, mas que pode parcialmente reproduzir-se através da produção" (*apud* GUIMARÃES: 1997: 475).

Destacamos assim o aspecto do urbano[14] como fator de atração locacional e promotor do desenvolvimento. Assim o desenvolvimento exigiria determinadas pré-condições para que possa se acelerar e estas são cada vez mais construídas. Embora a localização perca importância[15] em favor da acessibilidade (alguns diriam conectividade) os vínculos se estabelecem em espaços privilegiados, onde se concentram os serviços, negócios e oportunidades. Além da infra-estrutura, ganham relevância os processos de integração. Como assinala Guimarães (1997):

> *"O que diferencia conceitualmente a infra-estrutura das externalidades é justamente o aspecto de ambiente não reprodutível. (...) o que caracteriza a externalidade é o aspecto interativo entre os atributos sociais e materiais que respondem pela coesão nas atividades sócio-econômicas. (...) representa uma situação social que associada à infra-estrutura formam a substância da localização" (p. 480).*
>
> *"espaço construído aparece como um valor de uso complexo (...) que tem a propriedade de tornar o trabalho social mais produtivo que mais valia. (...)(p.481).*
>
> *"...Portanto, não se pode definir como aleatório o processo de formação do espaço construído, dado que a autonomia das ações individuais encontra-se condicionada à preexistente estrutura de localizações relativas." (p.482-3).*

---

[14] Apesar do rural também ter importância. Ver Souza (1993)

[15] Aprofundar na questão do custo de acesso em Guimarães (1997).
Conceito de localização: localização concreta e localização virtual. "...estabelecendo um novo conceito de integração às externalidades, não mais físico e seqüencial, mas dividindo o espaço entre pontos conectados e desconectados. (p.483)
Implicações: Novo conceito privilegia o *custo do acesso* em detrimento do monopólio do lugar. Divisão centro periferia não depende do lugar mas das condições de acesso a infra-estrutura e as externalidades.
"A periferia pode conviver lado a lado com o centro (...)A localização não pertence ao lugar, (...) a base física e o seu respectivo monopólio, perdem em importância." (p.484) (grifos nossos).

Ganham assim relevância os conceitos de fluxos sócio-econômicos e a localização representa o direito de usufruto de uma situação social.

Como incrementar os fluxos econômicos? Como a política de desenvolvimento regional pode auxiliar neste processo? Como a própria política regional pode ser aprimorada?

Um dos primeiros aspectos diz respeito à necessidade de se incorporar elementos microeconômicos na análise regional, pois:

> *"As vantagens competitivas são locais e específicas, no sentido de que estão internalizadas em empresas e, simultaneamente, em regiões" (LOIOLA: 1998:1870).*
>
> *"O desenvolvimento regional surge, assim, como fruto, em parte, da existência de um conjunto de empresas competitivas nacional e internacionalmente" (LOIOLA: 1998:1872).*
>
> *"Entretanto o estabelecimento de um círculo virtuoso entre empresas competitivas e desenvolvimento auto-sustentado de regiões não parece ser nada automático, mormente em Países/regiões de desenvolvimento tardio. Daí a importância das políticas públicas, sobretudo das que se voltam para o combate aos desequilíbrios regionais. As políticas de suporte à competitividade empresarial comporiam o conjunto de políticas de combate aos desequilíbrios regionais" (LOIOLA: 1998: 1873).*

Esta preocupação se sustenta na preocupação ou convicção de que os instrumentos tradicionais (incentivos e renúncia — guerra fiscal) são insuficientes para promoção do desenvolvimento, pois:

> *" o mecanismo da renúncia fiscal, uma vez praticado isoladamente dentro do conjunto de possibilidades de políticas públicas estaduais, pode ser interpretado, do ponto de vista sistêmico e estrutural, como um instrumento*

insuficiente e insustentável (..) tal instrumento, isoladamente, não tem força suficiente para criar um sistema produtivo local coerente e sustentável. Visto ainda por um outro ângulo, na opinião de Paulo R. HADDAD (1994) mecanismos de natureza fiscal ou financeira são vantagens competitivas espúrias desenvolvidas pelos estados e como tais são insustentáveis a longo prazo porque 'podem desaparecer a partir das exigências de um programa de estabilização econômica'." (AMARAL FILHO: 1995: 598)

Estas novas abordagens têm como sustentáculo a Teoria do Desenvolvimento Endógeno:

"Do ponto de vista espacial ou regional o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido com o processo de ampliação contínua da capacidade de absorção interna da região cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões" (AMARAL FILHO: 1995: 598).

"Este processo tem com resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região dentro de um modelo de desenvolvimento regional definido" (AMARAL FILHO: 1995: 591).

"o desenvolvimento endógeno deve ser entendido, antes de tudo, como um processo de transformação, fortalecimento e qualificação das estruturas internas de uma região. Isto deve ser processado no sentido de criar um ambiente ótimo e atrativo para capturar e consolidar um desenvolvimento originalmente local e/ou permitir as atração e localização de novas atividades econômicas ***numa perspectiva de economia aberta e de sustentabilidade****" (AMARAL FILHO: 1995: 596) (grifos nossos).*

Embora não seja condição suficiente, o incentivo (não apenas fiscais e financeiros) a empresas se faz necessário nas regiões menos desenvolvidas, pois a região será competitiva na medida em que as empresas nela situadas o sejam. Inclusive o crescimento de longo prazo baseia-se na perpetuação e expansão destas empresas, o que, numa visão schumpeteriana, exige um comportamento inovador; que se tornem líderes em seus setores. "O desenvolvimento regional surge, assim, como fruto, em parte, da existência de um conjunto de empresas competitivas nacional e internacionalmente" (LOIOLA: 1998: 1872).

Outros autores vão além, colocando a necessidade de que o conjunto produtivo seja competitivo, agregando a concepção de *clusters*[16] :

> *"... para construir um pólo econômico atrator, por outro lado, essa concentração deve ser também ser suficientemente importante para formar um sistema produtivo e transformar as empresas, indústrias ou setores ai localizados ou atraídos, em estruturas competitivas, nacional e internacionalmente. (...) é preciso que se crie um sistema produtivo e que muitas empresas desse sistema se coloquem como líderes em seus setores, tanto a nível nacional quanto internacional."*
>
> *"contaminação dinâmica sobre inúmeros segmentos (concorrentes, parceiros, fornecedores, etc) do próprio espaço geográfico. Neste caso, é importante que governo (a nível macro) e setor privado (a nível micro) passem a trabalhar juntos com o objetivo de criar e recriar fatores locacionais competitivos" (AMARAL FILHO: 1995:603).*

Estas idéias reforçam a necessidade de incentivos, mas exigem uma postura mais ativa das empresas; assim como uma maior integração entre elas e com os governos. Estes últimos vistos agora em suas três esferas: federal, estadual e municipal, articulados entre si.

---

[16] Para uma introdução ao assunto (*clusters*), ver Lins (2000).

A questão regional e as classes sociais.

Resgatada e reiterada a necessidade de uma política ativa para o desenvolvimento regional e integrada esta a uma proposta de desenvolvimento nacional, ou seja, a política regional contribuiria para um maior desempenho da economia do País, temos a necessidade de voltar a um ponto fundamental, a questão das classes sociais.

A teoria aponta para o erro em se dar vida, personalidade, ao conceito de região, dando-lhe um caráter de agente social. Markusen (1991) trabalha muito bem esta questão; a mesma perspectiva encontra-se historicizada para o caso nordestino em Carvalho & Castro (1994); o título do artigo não deixa dúvidas quanto às concepções das autoras: "*Sobre a pobreza do Nordeste (ou melhor, da grande maioria dos nordestinos)*".

Sendo inadequada a análise que justifica a existência de uma política (governamental) regional ativa numa identificação entre "região" e a população que nela vive, sem se preocupar com aspectos de classe ou distribuição de renda, deve-se *fundamentar* melhor a existência destas políticas. Um primeiro argumento (para o caso nordestino) é a concentração da maioria dos pobres do País nesta região. Como visto acima o desenvolvimento está relacionado aos fluxos sócio-econômicos e a localização representa o direito de *usufruto de uma situação social*. Mais uma vez recorremos a Markusen (1991), baseados em seu conceito de *regionalismo*[17] e em seus pressupostos para reivindicações de políticas públicas:

> "*Se as relações sociais são o sujeito do regionalismo, as reivindicações políticas para com o Estado são o objeto do regionalismo" (p.87)*

[17] Markusen (1991) desenvolve muito bem este conceito, possibilitando inter-relacionar os conflitos entre as classes sociais e a questão regional. "Assim, o Estado e suas relações políticas fornecem a chave para uma caracterização do regionalismo. *Regionalismo é uma reivindicação política de um grupo de pessoas identificado territorialmente contra um ou muitos mecanismo do Estado*" (p.83).

Estas reivindicações podem ser: 1) Mudança fundamental na condição de nação-Estado (independência); 2) Reestruturação; 2.1) Horizontal: fusão ou incorporação de estado; 2.2.) Reestruturação Vertical do poder: descentralização formal da máquina governamental e do p**o**der de tomada de decisões; e , aquilo que nos interessa mais diretamente; 3) "Por fim, uma modalidade de conflito social inclui aqueles em que um *grupo regional luta dentro da estrutura política existente, por um tratamento mais favorável da arrecadação das receitas do Estado e sua aplicação dispersa*, através de programas de gastos, ou que estabeleçam regras ou regulamentos que disciplinem as condições econômicas, culturais ou políticas entre regiões" (MARKUSEN: 1991: 88).

A justificativa da existência de um conflito social, e que este encontre ressonância espacial no regionalismo, não afirma a homogeneidade interna da região, nem que as reivindicações das lideranças sejam progressistas e comprometidas com o *todo* social. São por demais conhecidas as interpretações sobre a captura do Estado pelas elites nordestinas (ou extra regionais) e sua utilização para benefício próprio[18], portanto desnecessário descrevê-las. Passemos então às novas visões sobre desenvolvimento regional e qual a nova configuração de políticas propostas.

A propósito de criar alternativas para *Guerra Fiscal* (entre unidades da Federação pela atração de empreendimentos) Amaral Filho (1995) esboça o escopo de uma Política de Desenvolvimento Endógeno que deve se basear em de três fontes: 1) novo papel do estado federado, que deve recuperar sua capacidade de investimento (poupança líquida) e reformular sua inserção (modernizar o aparelho de Estado), recuperando o sistema de planejamento, aprimorando as relações com a sociedade e

[18] Para não retrocedermos demais, basta ver a história do IAA, DNOCS (e antecessores) e SUDENE. Evangelista e Araujo (1996) tratando do FNE, um dos últimos e mais importantes instrumentos de política regional, aponta que a política de subsídios funciona como mecanismo regressivo de distribuição de renda (a renda concentrada estimula a distribuição concentrada dos créditos reforçando a primeira)

economias locais e melhorando a capacidade de gerência; 2) estratégia de desenvolvimento baseado na mobilização de poupança e investimento (público e privado) em formação bruta do capital fixo. Investir em infra-estrutura, criando externalidades para o capital privado; 3) valorização dos *novos* fatores de produção. A forma deve variar de região para região. Não deve imitar (caricatura) modelos de outras regiões.

Destas três fontes, nos interessa mais de perto a terceira, pois o desenvolvimento deve incorporar e valorizar outros fatores de produção: capital humano, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, conhecimento e informação, instituições e meio ambiente; acionar o núcleo criativo da sociedade e da economia. Classificados por blocos esses fatores são: 1) educação, saúde e segurança alimentar (bases sustentadoras do capital humano); 2) ciência e tecnologia e/ou pesquisa e desenvolvimento (bases qualitativas do crescimento e desenvolvimento); 3) informação e conhecimento (rapidez intensifica o conhecimento); 4) instituições, públicas e privadas, visíveis e invisíveis, adequadas ao desenvolvimento em escala ampliada "*mais abertos e flexíveis aos novos paradigmas de desenvolvimento de maneira que as inovações se tornem uma rotina dentro do sistema.*" (AMARAL FILHO: 1995: 605); 5) meio ambiente: compatibilizar crescimento e taxa de uso dos recursos regionais com taxa de reposição desses recursos.

Destacamos este último tópico (valorização dos "novos" fatores de produção), pois:

> *"O aspecto novo oferecido pela 'teoria do crescimento endógeno' é de considerar esses fatores de maneira não isolada da produção econômica, mas como parte dela. (...) esses fatores permitem uma melhor utilização do capital físico, fazendo aumentar suas produtividade ao mesmo tempo em que* **aumenta as taxas de retorno econômica e social.** *(...) os 'novos' fatores são responsáveis pelas vantagens (competitivas)*

dinâmicas; isto é fatores que permitem não só a geração de diferenciações realmente competitivas mas, principalmente, permitem à região ou à economia local o desenvolvimento endógeno de inovações pioneiras e rápidas, permitindo assim (agora segundo SCHUMPETER) a apropriação dos bons resultados do ineditismo inerentes à autoria de uma inovação. (AMARAL FILHO: 1995: 606).

Considerações finais

Finalizando, chegamos à conclusão que as novas concepções de desenvolvimento aproximam o econômico do social; pois os investimentos fundamentais devem ser centrados no ser humano e na produção do conhecimento. A linha do desenvolvimento regional segue a mesma trajetória, mesmo os investimentos em infra-estrutura ou incentivos empresariais devem estar associados à criação de um ambiente propício não só a produção, mas também à formação do capital humano.

Por fim destacamos que a política regional não dispensa ou se contrapõe à necessidade de uma política de desenvolvimento nacional. Mesmo que a concentração da pobreza desfavoreça mais especificamente uma região este problema deve ser tratado numa abordagem nacional, afinal, a periferia pode conviver lado a lado com o centro. Mas políticas de integração nacional e diminuição das disparidades devem continuar sendo implementadas, principalmente em novas abordagens (privilegiando o humano[19]), pois seu resultado seria o desenvolvimento do País como um todo, da periferia para o centro.

Estas considerações aqui realizadas apontam para, simultaneamente, a importância e as limitações do FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste[20] – praticamente o único incentivo efetivo ainda existente para o Nordeste. Ao mesmo

[19] Para uma análise da pobreza, desigualdades regionais e necessidade de reversão do modelo de desenvolvimento nacional veja Romão (1991).
[20] Para um resumo da criação do FNE, ver Oliveira (2007).

tempo em que é relevante não pode ser o único, devendo ser complementado por outros instrumentos de caráter econômico e mesmo empresarial (como a volta da SUDENE, já aprovada, mas não efetivada), para efetivação e consolidação do parque produtivo nordestino. Destaca-se que esta abordagem ainda seria insuficiente para garantia do desenvolvimento desta região; a ela devem-se somar outras, de caráter nitidamente social e distributivo, absolutamente integradas às políticas nacionais, mesmo se focadas ou formatadas para o Nordeste.[21]

Referências Bibliografias.

AMARAL Filho, Jair do. "Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal)".*XXIII Encontro Nacional de Economia*. Salvador, dezembro de 1995, pp. 590-609. (anais, v. 1).

AZZONI, Carlos R. "Crescimento econômico e convergência das rendas regionais: o caso brasileiro à luz da nova teoria do crescimento". *XXII – Encontro Nacional de Economia*. Florianópolis, dezembro de 1994. pp. 185-205 (anais, volume 1).

AZZONI, Carlos Roberto. "Vocação ou aptidão regional? Possibilidades do desenvolvimento regional baseado em recursos naturais". *Informações Fipe*, agosto de 1998.

BARROS, Alexandre Rands. "Desigualdades regionais no Brasil: causas da reversão da tendência na última década". *XXV Encontro Nacional de Economia*, Recife, dezembro de 1997. pp. 40-60. (anais, v.1).

CARVALHO e CASTRO. "Sobre a pobreza do Nordeste (ou melhor, da grande maioria dos nordestinos)", in.: CARVALHO & HAGUETTE, *Trabalho e condições de vida no Nordeste Brasileiro*. São Paulo: Hucitec, Brasília: CNPq. 1984.

COLMAN & NIXSON. *Desenvolvimento Econômico, uma perspectiva moderna*. Rio de Janeiro: Campus, São Paulo: Edusp. 1981.

[21] Registro o agradecimento à FAPEMIG, pelo apoio dado à pesquisa que deu origem e subsídio a este artigo. *O Fundo constitucional de Financiamento do Nordeste, resultados e aplicação no Norte de Minas*.

EVANGELISTA, F. R. & ARAÚJO, P.F.C. "Distribuição do crédito concedido pelo Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE". *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, V. 34, n. 1-2, pp. 11-30, jan-jul 1996. (versão *em CD room*).

FURTADO, Celso. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura. 1962.

GALVÃO, A. C. & VASCONCELLOS, R.R. "Política regional à escala sub-regional; uma tipologia territorial como base para um fundo de apoio ao desenvolvimento regional". *XXV Encontro Nacional de Economia*. Vitória. 1998. pp. 1741-1762. (anais, v. 3).

GUIMARÃES Neto, Leonardo. "Ciclos Econômicos e desigualdades regionais no Brasil". *24 Encontro Nacional de Economia*. Dezembro de 1996. pp. 480-498.(anais v. 1).

GUIMARÃES, Eduardo Nunes. "Economia Regional: elementos conceituais e metodológicos". *XXV Encontro Nacional de Economia*, Recife, dezembro de 1997. pp. 473-491. (anais, v.1).

LINS, Hoyêdo Nunes. "*Clusters* industriais, competitividade e desenvolvimento regional: da esperiência à necessidade de promoção". *Estudos Econômicos*; São Paulo, v. 30, n. 2, pp. 233-265, abril-junho de 2000.

LOIOLA, Elizabeth. "Desenvolvimento Regional e as políticas públicas: o caso do nordeste brasileiro". *XXVI Encontro Nacional de Economia*. Vitória. 1998 (anais, v. 3, pp. 1855-1876).

MARKUSEN, Ann R. "Região e regionalismo: um enfoque marxista". *Espaço e Debates*, ano 1, n. 2, maio de 1991. pp. 61-99. (Revista de Estudos Regionais e Urbanos; Cortez Editora).

OLIVEIRA, M.F.M & RODRIGUES. "Traços do processo de desenvolvimento do Brasil e da Região Nordeste: 1960 a 1990. Revista *Caminhos da História*, Montes Claros, v. 5, n.º5, 7-32. 2000. (ISSN 1517-3771).

OLIVEIRA, M.F.M. "O nascimento do FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste". Revista *Caminhos da História*. V.12., N. 1, 2007. (Montes Claros: Unimontes). Publicação no prelo.

PACHECO, Carlos Américo. "Desconcentração Econômica e fragmentação da economia nacional". *24 Encontro Nacional de Economia*. Dezembro de 1996. pp. 1-18.(anais v. 3).

PESSOA, Samuel de Abreu. Economia Regional, crescimento econômico e desigualdade de renda" *Informações Fipe*, janeiro de 1998.

ROMÃO, M.C. "Distribuição de Renda, Pobreza e Desigualdades Regionais no Brasil". In. CAMARGO & GIAMBIAGI (1991). *Distribuição de Renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

ROSSETTI, J. P. *Introdução à Economia*. São Paulo Atlas. 2000.

SEERS, D. (1972). "What are we trying to measure". *Jornoul of Developmente Studies*, v. VIII, april, 1972 (pp.21-36).

SOUZA, Nali de Jesus. "Desenvolvimento polarizado e desequilíbrios regionais no Brasil". *Análise Econômica*, ano 11, março /93. pp. 29-59.

SOUZA, Nali de Jesus. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas. 1997.

WILTGEN, Roberto da Silva. "Notas sobre polarização e desigualdades regionais". *Ensaios FEE*, Porto Alegre, 12(2): 532-539, 1991.

Resenha: EVANS, Peter. **Embedded Autonomy. States & Industrial Transformation.** New Jersey: Princeton University, 1995.

Passada a "onda" neoliberal que determinava a prevalência do mercado sobre o Estado e a diminuição das funções deste apenas àquelas que garantem os contratos e exercem o monopólio da violência, novas discussões e perspectivas se abrem em busca do desenvolvimento.

Para tanto foi preciso – e aqui um reconhecimento da coerência dos argumentos neoliberais – que aquele Estado que exercia funções cada vez mais capitais no desenvolvimento econômico perdesse sua capacidade de agir. O "Welfare State" consolidado como alternativa ao modelo liberal do pós-Guerra se mostrou sem fôlego diante dos desafios cujas soluções eram mais urgentes e necessárias.

Tais problemas, tão eloqüentes como a incapacidade do Estado em poupar e investir, além de organizar de maneira legitima os grupos sociais a ponto de evitar que conflitos distributivos chegassem a um impasse que pudesse paralisar o desenvolvimento, foram sendo percebidos como reflexo da inabilidade geral do Estado em promover, e mesmo participar, das atividades econômicas em conjunto com os atores privados.

Em outras palavras, o Estado, ao contrário do que até então ocorria, passou a ser visto como o promotor do atraso, da ineficiência e irracionalidade econômica; portanto o melhor a fazer era diminuir, e se possível acabar, com as funções exercidas por ele em prol do desenvolvimento econômico.

De fato, após duas décadas de crescimento econômico através de políticas ativas de intervenção estatal na economia, em 1973 esse sucesso do "Welfare State" se mostrou muito pequeno frente aos problemas que gerou. Mais que isso, não garantia, através de suas políticas tradicionais – monetária, fiscal, industrial -, o desenvolvimento econômico. Ao contrário, os desafios que emergiam não geravam respostas do Estado, como o persistente desemprego associado às altas taxas inflacionárias.

Assim, a solução defendida por muitos, e que se tornaria dominante nas duas décadas posteriores, se organizava em torno da idéia do Estado mínimo e sem participação no funcionamento da economia. Em suma, a solução neoliberal (ou neoutilitarista) acreditava estar acabando com as

discrepâncias da economia geradas pelo "inchaço" do Estado e pela sua incapacidade de promover o equilíbrio econômico.

Porém, a solução neoliberal propunha a eliminação – ou quase isso – da participação estatal na economia, acreditando que a racionalidade dos mercados garantiria o resultado positivo. Isso precipitou uma discussão quase caricatural a respeito do funcionamento da economia e da relação entre Estado e mercado, pois de maneira maniqueísta, não se questionou qual ou onde estava o problema, e sim definiu, de maneira genérica, a ineficiência do Estado.

Essa perspectiva pôde ser vista, com destaque, nas administrações Tatcher e Reagan, na Inglaterra e EUA, respectivamente, durante a década de 1980. Não por acaso, esses dois casos servem de emblema, pois ao assumirem tais posturas precocemente, representaram a sinalização dada ao mundo por duas potências hegemônicas – principalmente os EUA – de qual caminho outros Estados deveriam seguir. Portanto, a solução proposta por esses dois países se espalhou pelo mundo, precipitando a defesa do "Modelo Único" sob a égide neoliberal.

Pois foi exatamente nesse sentido que o debate se reorganizou a partir de meados da década de 1990. Analisando os resultados promovidos pela "onda neoliberal", não era possível afirmar que houve melhoras decorrentes da diminuição do Estado ante as forças do mercado. Com isso algumas perguntas – que deveriam ter sido feitas na década de 1970 – apareceram para dar mais consistência à discussão: todos os Estados são iguais? Portanto, os problemas de um são os mesmos que os dos outros? Se não, como identificar, em cada um, quais foram os principais percalços ao desenvolvimento econômico? E, principalmente, será que a questão é mesmo "quanto" de Estado, e não "que tipo" de Estado poderia ajudar e/ou promover o desenvolvimento?

Tentando responder tais questões, o livro de Peter Evans é um excelente passo adiante, buscando entender um possível equilíbrio entre o Estado e o mercado e passando ao largo da simplificação pouco produtiva feita pelos neoliberais. Mais que isso, Evans aponta as diferenças históricas – indiscutivelmente fundamentais – entre países diversos para entender os motivos que levam uma mesma ação estatal produzir resultados diferentes, dependendo do país e de como foi aplicada.

Para tanto, Evans generaliza algumas dúvidas a fim de elucidar a questão e, fazendo isso, sinaliza suas preocupações centrais, contemplando entre outras:

- Quais são os possíveis papéis do Estado no desenvolvimento econômico?;
- Entre eles, qual é o melhor para determinado setor produtivo?;
- Qual a relação entre a burocracia do Estado e a sociedade?; e
- Como tal relação pode definir o sucesso ou fracasso no desenvolvimento econômico?

Para responder tais questões, Evans se concentra em alguns Estados-nacionais e os diferencia através do conceito – de difícil tradução – que dá nome ao livro: "embedded autonomy". Algo próximo à "autonomia engajada". [1] Esse conceito, tal como exposto pelo autor, define a relação entre o Estado, através de seus tentáculos burocráticos, e a sociedade. Usando a tradição webberiana, Evans destaca que um bom relacionamento entre grupos organizados da sociedade, principalmente aqueles que podem definir o investimento, como a burguesia empresarial, e uma bem formada e recrutada burocracia, pode contribuir para o desenvolvimento econômico de uma nação. Ou seja, a autonomia dada aos agentes privados não é excludente em relação ao engajamento que eles têm em relação aos projetos de desenvolvimento nacionais propostos e ou gerenciados pelo Estado. Assim, estabelecer o "tipo" de Estado é fundamental, sendo que alguns são "predadores", outros "engajados", e outros, ainda, "intermediários", segundo o autor.

No primeiro caso – os "predadores" — estaria o Zaire sob a ditadura de Mobuto. No segundo caso – os "engajados" – estariam Japão, Coréia do Sul e Formosa, dada a "parceria" entre a burocracia estatal e grupos organizados na sociedade civil. E no terceiro caso – os "intermediários" – estariam o Brasil e a Índia, já que, no caso brasileiro é possível ver a presença de "ilhas" burocráticas modernas e engajadas em projetos de desenvolvimento junto à iniciativa privada – como o BNDES — em meio a permanência de interesses privados, arcaicos e personalistas. No caso indiano, percebe-se o desenvolvimento de setores específicos – como a informática – em meio ao atraso e à manutenção de estruturas sociais embasadas na desigualdade do sistema de castas.

---

[1] Não há tradução para o português do livro de Evans. O professor João Estevão, da Universidade Técnica de Lisboa, traduz o título Embedded Autonomy" como "Autonomia Encrustada" em seu artigo *Desenvolvimento econômico e mudança institucional: O papel do Estado*, publicado na revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), Notas Econômicas, em edição especial dedicada à Conferência Internacional Ecomomic policies in the new millenium/Políticas económicas no novo milênio, realizada na mesma universidade em abril de 2004.

Feita essa diferença, Evans se concentra em avaliar a atuação de Brasil, Coréia do Sul e Índia para mostrar como determinadas ações do Estado voltadas a específicos setores produtivos geraram resultados diferentes, tais como o setor têxtil, o siderúrgico e o automobilístico. Porém, a grande preocupação do autor é o setor de Tecnologia da Informação (T.I.) já que, segundo ele, esse é o setor que representa a vanguarda do processo produtivo em nível global. Em outras palavras, Evans insere na discussão o fenômeno da globalização, rompendo a antiga divisão internacional do trabalho e repensando a teoria da dependência ao somar às funções do Estado aquela que estabelece a relação entre a economia e as empresas domésticas com a economia global e as empresas transnacionais.

Após a divisão setorial, Evans estabelece quatro possíveis papéis do Estado (alguns, também, de difícil tradução):

1. Custódia ou Regulação (*Custodians*);
2. Demiurgo (*Demiurge*);
3. "*Midwife*";
4. "*Husbandry*".

O que os diferencia é o grau de autonomia e engajamento que, dependendo do setor, o Estado estabelece entre sua burocracia e a sociedade.

Nesse sentido, o papel regulador (*Custodians*) é basicamente o do policiamento e da estipulação de regras para o funcionamento da economia. Por exemplo, impedindo que o capital migre para atividades inapropriadas e/ou ilícitas. Esse papel pode também ser visto em algumas medidas de promoção, por exemplo, de importações ou, ao contrário, de restrições através de medidas protecionistas.

O Estado-demiurgo (*demiurge*) prevê um Estado-produtor, mesmo em setores que possam competir com o produtor privado. Ao contrário dos serviços/produtos tradicionalmente oferecidos pelo Estado – como transporte, energia e saneamento, que seriam considerados como funções reguladoras – o Estado-demiurgo atua, normalmente, em setores que considera inadequados ou pouco atrativos à burguesia nacional. Em outros termos, o Estado pode atuar em setores cujo investimento inicial e a manutenção dos investimentos não estão ao alcance da burguesia. Esse ponto fica ainda mais evidente quando analisamos, como faz Evans,

países que não se formaram historicamente fundamentados numa burguesia forte. O caso brasileiro é, nesse sentido, exemplar, pois a soma dos dois papéis — regulador e demiurgo – foi visível em determinados momentos da história recente, como na última década de 1940.

Outro papel possível para o Estado, o "*midwife*", consiste em "maximizar a indução dos formadores de decisão". Nesse caso, o Estado deve estimular o capital privado – diminuindo os riscos e antecipando e/ou garantindo retornos — a investir em determinados setores. Diz Evans que, se o objetivo for a promoção de um novo setor, este papel é o mais adequado. Também é possível uma combinação entre o papel da Custódia e do "*midwife*", dado que, por exemplo, a adoção de barreiras alfandegárias pode estimular o capital privado a investir em um setor que o Estado define como fundamental. Subsídios podem fazer a mesma função.

E o último papel desempenhado pelo Estado é o do "*husbandry*", cuja definição pode ser vista de variadas maneiras, assim como o de "*midwife*". Em suma, o papel de "*husbandry*" consiste numa sinalização, suporte e, muitas vezes, na formação da mão-de-obra e no desenvolvimento da tecnologia que serão usados por um setor produtivo. Nesse caso, mais do que o incentivo do "*midwife*", o Estado é parceiro e fornecedor de insumos para determinados setores produtivos.

O setor de Tecnologia da Informação (T.I.) apresentada por Evans representa, segundo ele, o maior desafio que os Estados, principalmente aqueles de industrialização tardia, enfrentam no processo de modernização e globalização econômica.

Esse setor envolve alta tecnologia e a necessidade de formação de mão-de-obra especializada; além de concorrer – e muitas vezes se associar – com o capital transnacional. Portanto, os papéis do Estado, definidos pelo autor, se sobrepõem e se transformam em primordiais para o desenvolvimento do setor de T.I.

Além disso, a tecnologia da informação tornou-se *sine qua non* para a inserção de um país e de sua sociedade no mercado global, dado que uma das características desse processo do fim do século XX é exatamente a capacidade de produzir, analisar e circular as informações.

Sendo assim, desenvolver o setor de T.I. tornou-se, para os países, mais do que a capacitação para ter auto-suficiência num produto cujo valor agregado é alto e, portanto, difícil de ser importado; mas também condição para compartilhar as vantagens possíveis da globalização. E,

nesse caso, o papel do Estado foi fundamental e muitas vezes responsável pelo aparecimento do setor, já que os vários papéis representados por ele foram exercidos em conjunto. Regulação, produção, sinalização e parcerias foram se somando para viabilizar o setor de T.I. nos países estudados por Evans (Coréia do Sul, Índia e Brasil): a regulação e a sinalização ("*midwife*"), como a montagem de barreiras alfandegárias e as reservas de mercado; a produção em casos envolvendo a segurança nacional; e a parceria ("*husbandry*") em casos onde o investimento no setor era financiado por bancos estatais, além da criação de órgãos burocráticos de incentivos à produção.

Mesmo com as variáveis de cada um deles e com o maior ou menor sucesso relativo, todos eles conseguiram estabelecer e desenvolver o setor de T.I. através de ações do Estado conjugadas com a iniciativa privada, nacional ou transnacional.

Portanto, mais importante do que diferenciar, em detalhes, a experiência de cada país, o livro de Evans representa a retomada, mesmo que de maneira diferente, da discussão acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico; discussão essa que se perdeu com o colapso do "*Welfare State*" no início da década de 1970.

Além disso – que bastaria por si só –, Evans inclui em sua apresentação a questão que ressalta que a formação de uma burocracia bem-formada e engajada no projeto de desenvolvimento econômico de seu país, mesmo que autônoma, pode contribuir positivamente na inserção desse país na economia global. Ou seja, Evans lança uma luz sobre um dos maiores desafios do mundo contemporâneo: como estabelecer mecanismos de atuação política e pública na economia, já que o Estado tem suas funções circunscritas ao âmbito nacional e a economia, no âmbito global?

A resposta está aberta, mas certamente Evans contribui para mostrar que ela não é como pensavam os neoliberais.

Vinícius De Bragança Müller e Oliveira

Mestre em Economia pela UNESP/Araraquara e Bacharel em História pela PUC-SP

Resenha: BELUCCI, Beluce. **Economia Contemporânea em Moçambique: sociedade linhageira, colonialismo, socialismo, liberalismo.** Rio de Janeiro: Educam, 2007.

O livro, elaborado por um pesquisador que trabalhou por mais de uma década com projetos de desenvolvimento em Moçambique, apresenta um panorama da formação da economia contemporânea do país, cuja inserção na divisão internacional do trabalho, desde a exploração colonial portuguesa, até a guerra de libertação do regime salazarista, passando pela experiência socialista do governo da Frelimo, hoje encontra-se frente ao impasse das exigências de uma "globalização" que possui todas as características de mais uma rodada espoliativa dos países centrais junto à periferia e índices de desenvolvimento humano que revelam que a opção pela liberalização da economia, feita sob a chantagem do Banco Mundial e do F.M.I. na década de 1980, deu-se muito mais como opção política — inclusive da classe dirigente de Moçambique — do que uma questão de julgar-se a eficiência ou viabilidade da economia planificada socialista.

O capitalismo colonial do Estado salazarista constituiu – especialmente a partir das décadas de 1930 e 1940 – alguma infra-estrutura de aproveitamento de fontes de energia e recursos naturais, que, associado a uma política de migração e qualificação de mão-de-obra, permitiu o advento de um potencial industrial à colônia essencialmente primário-exportadora. As dificuldades de gestão do Estado salazarista, e as condições de acumulação de capital usufruídas pela classe dominante metropolitana na colônia, entretanto, inviabilizaram a transformação dos resultados desta acumulação em estoques crescentes de capital para o desenvolvimento futuro. Tal diagnóstico, feito de maneira precisa pela geração dos libertadores de Moçambique da espoliação colonial, permitiria uma tentativa efetiva de reorientação dessas forças produtivas a partir de sua independência, sob o governo de Samora Machel. O uso amplo de fontes primárias — prerrogativa de quem a elas teve acesso durante anos — documenta o painel apresentado por Belluci. A ele também cabe o reconhecimento de que, ainda que sofrendo majoritariamente a sabotagem, e o boicote em diferentes níveis, desde os

antigos colonizadores racistas até os países beneficiários da ordem capitalista mundial, a Frelimo não conseguiu superar o desafio do crescimento econômico sem a exploração dos trabalhadores. A organização sistemática deu espaço à burocracia e à corrupção; à elite colonial outrora imposta pelo Estado racista português, sobrepôs-se uma elite burocrática do Estado moçambicano, a qual deixou progressivamente de ver na sabotagem e boicote reacionários – em nível interno pelos *apartheid-boys* da Renamo e em nível externo pelos órgãos internacionais de finanças – a face do inimigo, substituindo-a pela mão da cumplicidade. Não é à toa que – como acontece em todos os países que abandonaram o socialismo na década de 1980 – os novos proprietários dos meios produtivos – em sociedade com o capital externo, evidentemente – são, muitas vezes, antigos funcionários da burocracia do então extinto governo socialista. Mas, se de um lado, a história do socialismo em Moçambique é a história de uma interrupção, ela também mostra uma possibilidade para o futuro. Moçambique fica como exemplo para a história. Afinal, "*a história não acabou e a luta continua. Mais cedo que tarde, outro horizonte aportará em uma nova sociedade com novos valores, em que a produção baseada em tecnologias domesticadas servirá para atender às necessidades materiais e culturais dos seres humanos. Estes não mais separados por nacionalidades ou classes, nem organizados em Estados, mas agrupados em associações fundadas na liberdade, na igualdade e na solidariedade.*"

Luiz Eduardo Simões de Souza

Mestre e Doutorando em História Econômica pela USP

Normas de Publicação:

A REPHE publica textos inéditos referentes às áreas de História Econômica e Economia Política. Os textos podem ser:

- Artigos: mínimo de dez páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.
- Resenhas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho12, em espaço 1,5.
- Entrevistas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.

Os textos devem ser enviados ao e-mail rephe01@hotmail.com .
Juntamente com o texto, devem ser enviados um resumo de dez linhas (no caso dos artigos), uma versão em inglês do resumo, e um breve registro da qualificação acadêmica e profissional do(s) autor(es).
As normas de citações, referências, gráficos e tabelas seguem os padrões da norma técnica da ABNT.
Pede-se que a bibliografia seja incorporada às notas de fim, quando relevante.
Os conceitos emitidos nos textos publicados pela revista são de responsabilidade de seus autores.

PRÓXIMA CHAMADA DE TEXTOS: 10 de novembro de 2007
© NEPHE 2007

© NEPHE 2007
http://nephe01.tripod.com
e-mail: rephe01@hotmail.com